

# **empirica**

Gesellschaft für Struktur- und  
Stadtforschung mbH  
Kaiserstraße 29  
53113 Bonn  
Telefon (0228) 91 48 9-0  
Telefax (0228) 21 74 10

## **Grundlagen einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie für die neuen Bundesländer**

### **Ansprechpartner**

Achim Dübel

Ulrich Pfeiffer

unter Mitarbeit von:  
Harald Simons

Bonn, Oktober 1993

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>TEIL I: MAKROÖKONOMISCHE DEBATTE</b>	<b>5</b>
<b>1. Makroökonomische Entwicklung während der Vereinigung</b>	<b>5</b>
1.1. Investitionen der Unternehmen	6
1.2. Leistungsbilanz und ausländische Direktinvestitionen	7
1.3. Staatsdefizit	7
1.4. Beschäftigungswirkungen	9
<b>2. Erklärungsmodelle für die ostdeutsche Entwicklung</b>	<b>12</b>
<b>3. Zielstellungen der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland</b>	<b>17</b>
<b>4. Ökonomische Basisszenarien</b>	<b>22</b>
4.1. Wendeszenario	22
4.2. Stagnationsszenario	28
<b>TEIL II: STRUKTURENTWICKLUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN</b>	<b>30</b>
<b>1. Entwicklung der Wirtschaftsstruktur</b>	<b>30</b>
1.1. Globales Arbeitsplatzdefizit	30
1.2. Entwicklung in der Landwirtschaft und im Produzierenden Gewerbe	32
1.3. Entwicklung im tertiären Sektor	33
1.4. Entwicklung im Staatssektor	35
<b>2. Anpassungen im Industriesektor</b>	<b>36</b>
2.1. Allgemeine Situation	37
2.1.1. Tiefgreifende Strukturkrise anstatt geordneter Strukturanpassung	37
2.1.2. Kaum Erfolge im Export	41
2.1.3. Investitionstätigkeit sektoral verzerrt und zu schwach	44
2.2. Sektorale Differenzierung und Beispiele	50
2.2.1. Chemie	52
2.2.2. Eisenschaffende Industrie	56
2.2.3. Maschinenbau	59
Stand der Strukturanpassung.....	59
Konjunkturelle Situation im Frühjahr 1993 .....	61
Probleme der Unternehmen .....	62
Fallbeispiele:.....	63
Fazit:.....	69
2.2.4. Elektrotechnik	70
2.2.5. Textilindustrie	73

Stand der Strukturanpassung.....	73
Konjunkturelle Situation im Frühjahr 1993 .....	76
Strukturelle Probleme und Lösungsansätze .....	76

<b>III. ENTWICKLUNG DER HUMANRESSOURCEN</b>	<b>81</b>
<b>1. Bevölkerungsentwicklung</b>	<b>81</b>
1.1. Wanderungen und Pendeln	81
1.2. Natürliche Bevölkerungsveränderung und Bevölkerungsbilanz	84
1.3. Strukturen der Bevölkerungsveränderung	86
1.3.1. Lokale Arbeitsmärkte erzeugen den ökonomischen "Push"	86
1.3.2. Die Aufnahmefähigkeit der westlichen Arbeitsmärkte erzeugt den "Pull"	87
1.3.3. Altersstruktur	88
1.3.4. Regionale Strukturen	90
1.4. Wanderung und Entwicklungsszenarien	91
<b>2. Arbeitsmarkt</b>	<b>92</b>
2.1. Regionale Verteilung	92
2.2. Bewegungen am Arbeitsmarkt	94
2.3. Struktur der Arbeitslosigkeit	96
2.3.1. Jobsituation einzelner Berufsgruppen	96
2.3.2. Langzeitarbeitslosigkeit, Frauen und Jugendliche	98
<b>3. Probleme und Reformansätze des AFG/des zweiten Arbeitsmarktes</b>	<b>100</b>
3.1. Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik	100
3.2. Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland bisher kaum bewertbar	102
3.2.1. Effizienz des Instruments ABM	104
3.2.1.1. Vorbemerkung .....	104
3.2.1.2. Empirie .....	105
3.2.1.3. Bewertung .....	107
3.2.2. Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt	110
3.3. Lohnkosten	111
3.3.1. Allgemeine Entwicklung	111
3.3.2. Lohnkostenzuschüsse	112
3.3.3. Erfolgsbeteiligungskonzepte	115
3.3.4. Investivlohnmodell mit Wandeloption	119
3.3.5. Fazit der Lohnmodelle	122
<b>TEIL IV. EVALUATION DES WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN PROGRAMMS</b>	<b>197</b>
<b>1. Grundkritik und Voraussetzungen eines effizienten Programms</b>	<b>197</b>
1.1. Mißachtete Multiplikatoreffekte	198

1.2.	Gießkannenprinzip anstatt Katalyse nicht-selbsttragender Prozesse	199
1.3.	Keine Maximierung der lokalen Wertschöpfung	199
1.4.	Strategische Konsistenzprobleme	200
1.5.	Dynamische Konsistenzprobleme	201
<b>2.</b>	<b>Privatisierung und Sanierung des Unternehmensbestandes</b>	<b>203</b>
2.1.	Privatisierung und Rolle der Treuhandanstalt	203
2.1.1.	Konzeption	203
2.1.2.	Zielerreichungsgrad	203
2.1.3.	Feinsteuerungsprobleme bei der Privatisierung	204
2.1.4.	Privatisierung des Restbestandes	209
2.2.	Sanierung und Rolle der Landespolitiken	210
<b>3.</b>	<b>Programmelemente der Bundes- und Landeswirtschaftsförderungen</b>	<b>215</b>
3.1.	Ansätze der Bundeswirtschaftsförderung	215
3.1.1.	Grundpositionen	215
3.1.2.	Infrastruktur vs. Förderung von Unternehmen	216
3.1.3.	Subventionen in West und Ost	218
3.2.	Investitionsförderungs politik	219
3.2.1.	Haushaltszwänge der Länder und wirtschaftspolitische Ziele	219
3.2.2.	Verwendung der Mittel der "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	220
3.2.2.1.	Ländervergleich .....	220
3.2.2.2.	Alle Wirtschaftssektoren .....	221
3.2.2.3.	Förderung des Industriesektors .....	222
3.2.3.	Personelle Inzidenz der Förderung, Mittelstand	227
3.2.4.	Förderung und Kapitalintensität	231
3.2.5.	Fazit zur gegenwärtigen Investitionsförderung	234
3.3.	Infrastrukturpolitik	234
3.3.1.	Verkehr	234
3.3.1.1.	Fehler im Projektmanagement .....	234
3.3.1.2.	Bundesverkehrswegeplan auf westliche Interessen konzentriert .....	234
3.3.2.	Umwelt	236
3.3.3.	Gewerbeflächenpolitik	238
3.3.4.	Kommunen als Träger der Infrastrukturpolitik	240
3.4.	Forschungspolitik	240
3.4.1.	Innovationsfähigkeit der Wirtschaft	240
3.4.1.1.	Situationsbeschreibung .....	240
3.4.1.2.	Forschungs GmbH's, der richtige Weg?	242
3.4.1.3.	Problemlagen und Lösungsansätze .....	242
3.4.2.	Staatliche Forschungslandschaft und Forschungsförderung	244

<b>4.</b>	<b>Markterschließung ostdeutscher Unternehmen</b>	<b>245</b>
4.1.	Wettbewerbssituation in Deutschland	246
4.2.	Strategien ostdeutscher Produzenten	250
4.2.1.	Kostensenkung über alles	251
4.2.2.	Marktdurchdringung	251
4.2.3.	Produktinnovation	253
4.3.	Die Rolle der Staatsnachfrage (Local Content)	254
4.3.1.	Idee und Grenzen des Local Content:	254
4.3.2.	Verhalten des Bundes	255
4.3.3.	Verhalten der Länder und Kommunen	259
4.3.4.	Local-Content und Investitionsförderung	261
4.4.	Ostmärkte	262
<b>5.</b>	<b>Zentralität der neuen Länder - Schaffung von dispositiven Funktionen</b>	<b>266</b>
	<b>Anhang: GA-Mittelvergabe nach Sektoren in Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>269</b>
<b>TEIL V:</b>	<b>GRUNDZÜGE EINER ENTWICKLUNGSSTRATEGIE</b>	<b>271</b>
<b>1.</b>	<b>Ein Ende der Illusionen über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland - Voraussetzung einer rationalen Strategie</b>	<b>271</b>
<b>2.</b>	<b>Zusammenfassung der Analyse</b>	<b>272</b>
<b>3.</b>	<b>Chancengleichheit für die ostdeutsche Landwirtschaft</b>	<b>274</b>
<b>4.</b>	<b>Reindustrialisierung als Schlüsselaufgabe</b>	<b>275</b>
4.1.	Quantitative Anforderungen	275
4.2.	Entwicklung der Exportbasis: Allgemeine Überlegungen	276
4.3.	Lohnpolitik	277
4.4.	Neuorientierung der staatlichen Programme / Grundsätze der Kapitalförderung	278
4.5.	Vorschläge zur Umorientierung der Fördermaßnahmen im einzelnen	279
4.5.1	Investitionsförderung	279
4.5.2	Allgemeine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit	281
4.5.3	Abwicklung der Treuhandanstalt	282
4.5.4	Beteiligungen und Gründungshilfen	282
4.5.5	Marktöffnung	283
<b>5.</b>	<b>Strategien für den Dienstleistungssektor</b>	<b>285</b>
<b>6.</b>	<b>Strategien zu Wanderungen und Arbeitsmarkt</b>	<b>288</b>
<b>7.</b>	<b>Strategien zur Stärkung der dispositiven Funktionen der Unternehmen</b>	<b>292</b>
7.1.	Unternehmerleistungen	292

7.2.	Forschung	294
<b>8.</b>	<b>Regionalstrategien</b>	<b>295</b>
8.1.	Zu den Aufgaben einer regionalen Entwicklungspolitik	295
8.2.	Die Bedeutung von Entwicklungsagenturen	295
<b>9.</b>	<b>Strategien für eine Erhöhung der Zentralität und Stärkung der Autonomie der Neuen Bundesländer</b>	<b>300</b>
<b>10.</b>	<b>Fazit</b>	<b>302</b>

## **EINLEITUNG**

Die wirtschaftliche **Strukturanpassungskrise in den neuen Bundesländern** stellt den Ökonomen, obwohl relativ einfache Erklärungsmuster zur Hand sind, vor schwierige Probleme in der Politikberatung. Dies folgt im wesentlichen daraus, daß Deutschland einen Weg eingeschlagen hat, der allen Erfahrungen über schockartige Strukturanpassungsprozesse weltweit widerspricht. Nie hat ein Staat versucht, mit derartigen massiven Mitteln eine bisher wirtschaftlich abgekoppelte Ökonomie im Zeitraffertempo auf ein Einkommensniveau der Weltspitze zu ziehen. Selten war der Zusammenbruch einer Wirtschaft nach wirtschaftlichen Schocks so vollständig, noch dazu nach hausgemachten Schocks. Selten ist daher auch ein Strukturanpassungsprozeß so teuer geworden wie der ostdeutsche, war die allgemeine Ratlosigkeit bei der Sanierungsstrategie so groß.

In den neuen Ländern kam es nach den ersten Anpassungen 1991 und 1992 bei von außen gestützter steigender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zu einer Deindustrialisierung der **Exportbasis**. Die "holländische Krankheit", die dauerhafte **Probleme der Wettbewerbsfähigkeit** charakterisiert, droht - sie war bisher nur in Ölstaaten zu beobachten. Auch die Landwirtschaft holte 30 Jahre westdeutsche Entwicklung in zwei Jahren nach. Währenddessen entwickeln sich **transferabhängige Sektoren** wie der Bau und Teile der Dienstleistungen dynamisch, jedoch weitgehend ohne die erhofften Beschäftigungseffekte. Damit kommt es zu dramatischen Leistungsrückgängen ganzer regionaler Wirtschaften. Nicht zuletzt wegen der Flächenhaftigkeit der Krise haben die neuen Länder zwischen 1989 und 1992 einen Bevölkerungsrückgang um rd. 6% erlebt.

Die Gründe liegen im wesentlichen in zwei Aspekten: Bedingt durch die besondere Situation als Teil der Bundesrepublik wurde entschieden, das **Einkommensniveau** der Ostdeutschen, im Gegensatz zu dem der Tschechen, Polen oder Ungarn, schnell an das Westniveau anzupassen. Das Ergebnis ist, daß im Jahr **1992 die Bruttolohnsumme ebenso hoch ist wie das Bruttoinlandsprodukt**, eine Situation, unter der Investitionen massiv zugunsten von Konsum verdrängt werden. Damit können die für ein rasches Aufholwachstum notwendigen Investitionsquoten von 30% und mehr zumindest von privaten Unternehmen nicht mehr erwirtschaftet werden. Diese Last wurde auf den Staat verlagert, der infolgedessen ebenfalls zu wenig investieren konnte bzw. Verschuldung und Steuer-/Abgabenlast erhöhen mußte. Problematischer noch sind die ausgelösten **Erwartungsbildungsprozesse bei Investoren**, die den Standort Ostdeutschland ohne massive Kapitalförderung weitgehend meiden würden. Hinzu kommt eine allgemeine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit von der Faktorkostenseite her, die durch Aspekte wie ungeklärte Eigentumsverhältnisse und eine Überbürokratisierung verschärft wird.

Die Weltwirtschaft befindet sich zudem in einer Phase, in der neue Standorte in raschem Tempo neu entstehen und die Märkte für Agrarprodukte, Industriegüter und handelbare Dienstleistungen immer mehr zu **Käufermärkten** werden. Diese Situation konnte nur unter relativ freien Handelsverhältnissen entstehen, von denen der Standort Deutschland bisher entscheidend profitierte. Was sich für die Konsumenten in günstigen langfristigen relativen Preisen für handelbare Güter ausdrückt, bedeutet für die Produzenten derselben Güter einen ständigen Anpassungsdruck an neue Technologien, den Zwang zur Produkt- und Prozeßinnovation sowie den Faktorkostenwettbewerb neuer Standorte. In einer solchen Konstellation bekommen mit einem gewissen Trägheitspotential versehene (Welt-)Marktanteile die Funktion von Vermögensaktiva. Der Erwerb von Marktanteilen spielte bei den Kaufstrategien im Zuge der Privatisierungen unter vielen Marktkonstellationen eine erheblichere Rolle als der Erwerb zusätzlicher Kapazitäten.

In dieser Situation haben die neuen Bundesländer als **Produktions- und Investitionsstandort für handelbare Güter** insbesondere bei der Industrie hohe Vorbelastungen zu bewältigen, denn sie teilen mit Westdeutschland bald das weltweit höchste Faktorkostenniveau. In zahlreichen Märkten, in denen nachfragemonopolistische Strukturen bestehen (Staatsnachfrage) oder in denen das akquisitorische Potential eingeführter Marken groß ist bzw. langfristige Lieferverträge vorherrschen (Konsumgüter), bleiben die Märkte sogar weitgehend unabhängig vom Kostenniveau verschlossen. Die Markteintrittsbarrieren für ostdeutsche Produzenten wurden und werden von der Wirtschaftspolitik noch immer weitgehend verharmlost oder nicht zur Kenntnis genommen. Die Ordnungspolitik nahm in zu vielen Fällen blauäugig marktwirtschaftliche Verhältnisse an, wo eingespielte Unternehmen die Märkte unter sich aufgeteilt haben und Newcomer mit überhöhten Marktzugangskosten zu rechnen haben.

Die schwindende industrielle Basis gefährdet die Entwicklung des Dienstleistungssektors, der in der gegenwärtigen Größenordnung von den autonomen Entscheidungen i.W. des Staates sowie von den Transfers gestützt wird. Ein gleichgewichtiges Wachstum aller Wirtschaftssektoren kann unter diesen Bedingungen nicht stattfinden. Ein **Sprung in die postindustrielle Gesellschaft ist undenkbar**, weil Ostdeutschland für eine Nischenstrategie (z.B. Luxemburg) bzw. für eine dauerhafte Aufrechterhaltung der Inlandsnachfrage durch Transfers (z.B. Mezzogiorno) zu groß ist.

Mit dem ungleichgewichtigen Wachstum und der Beschäftigungsschwäche droht auch die Verschlechterung von Standortfaktoren. Es ist eine deutliche **Dualisierung des Arbeitsmarktes** zwischen Sektoren, Regionen, aber auch zwischen Altersgruppen eingetreten. Ältere Erwerbstätige stehen vor weit geringeren Beschäftigungschancen. Jüngere wandern ab, um in anderen Regionen günstigere Beschäftigungs- und



Aufstiegsmöglichkeiten zu finden. 1992 fiel z.B. 55% des Wanderungssaldos aus Sachsen in der Altersgruppe zwischen 15 und 30 Jahre an.

Hohe Investitionen im **Infrastrukturbereich** sind zwar teilweise dringend notwendig, schießen aber z.T. weit über das Ziel hinaus, indem sie die Baulöhne an die Spitze der Lohnskala und die Bau- und Bauzulieferindustrien in einen übersteuerten Boom führen. Hochwertige Elemente der Infrastruktur werden ohnehin aus Westdeutschland importiert. Der Bauboom droht unterdessen auch den wirtschaftlich nachteiligen Effekt der Faktorkostenerhöhung durch die politisch garantierten Einkommen noch zu verstärken, wohingegen er als Entwicklungsmotor wegen der fehlenden Verflechtungen weitgehend ausfällt.

Auch die Verringerung der Kapitalkosten für Investitionen weist ebenso wie die Staatsnachfrageprogramme gravierende Konzeptionsfehler auf. Die aus Westdeutschland importierten **Instrumente und Förderkonzepte** wirken zu langsam, sind zu ineffizient und beginnen, die Stabilität zu gefährden. Die gewählte Form der Privatisierung kam in vielen Fällen einer Zerstörung gleich und führte zu einer Konzentration der Vermögen im Westen und einer Entmachtung Ostdeutschlands. Beide haben wenig am entscheidenden Standortdefizit geändert: den fehlenden Unternehmerleistungen, Marktkontakten und Solidarisierungen mit dem Standort.

Beide, das ungleichgewichtige Wachstum und die Defizite des Standortes, führen zu einem neuen Typus von **Regionalkrise**, für den es ebenfalls keine einheitlichen wirtschaftshistorischen Analogien gibt. Gegenwärtig erreicht die Krise ihre größten Ausmaße in den von mittleren Unternehmensgrößen geprägten Regionen und hier wiederum in den relativ stark von einem Sektor dominierten Gebieten. Die Zahl dieser Regionen ist nach 40 Jahren veränderter Anpassung groß. Standorte mit Großunternehmen erleben den Strukturzusammenbruch jedoch oft nur mit Zeitverzögerung, abhängig von der Politik des Eigentümers Treuhänder, bzw. haben ihn noch vor sich. In rein ländlichen oder sehr peripheren Gebieten erreicht die Unterbeschäftigung bereits Größen um 45% und darüber.

Angesichts des Strukturanpassungsbedarfs der neuen Bundesländer verlieren **konjunkturelle Argumente** an Gewicht. Schließlich ist die ostdeutsche Wirtschaft über die Exportseite noch wenig mit Westdeutschland verflochten, und über die konjunkturell bedingte Senkung des langfristigen Zinsniveaus können zusätzliche Investitionen angeregt werden. Andererseits werden Investitionen westdeutscher Unternehmen oft mit Blick auf den westdeutschen Markt getätigt und in der derzeitigen schwachen konjunkturellen Lage deshalb trotz sinkender Zinsen verschoben. Aus diesem Grunde muß sich die lokale ostdeutsche Investitionsfähigkeit erhöhen.

Trotz dieser kritischen Aspekte der bisherigen Entwicklung gibt es für die Bürger Ostdeutschland auch nachhaltige und spürbare **Verbesserungen**. Die Zahl der Selbständigen hat inzwischen fast ein westdeutsches Niveau erreicht. Die Verbesserung der

physischen und Humankapitalinfrastruktur macht manche Kostennachteile wett. Neue Dienstleistungssektoren haben sich zum Nutzen von Wirtschaft und Konsumenten entwickelt. Bei gegebenem Transferriveau sind dort die Arbeitsplätze relativ gesichert.

Neben Erfolg, Optimismus und einer ausgeprägten Aufbruchstimmung in Teilbereichen begegnet man gleichzeitig einer weitverbreiteten Lethargie und Frustration, weil die Erwartungen nicht erfüllt wurden und weil für viele erkennbar die wirtschaftliche Entwicklung zu sehr von außen fremdbestimmt wird. Das Gefühl der Fremdbestimmung und der Ohnmacht ist weit verbreitet. Neben einem wirtschaftlichen Wiederaufstieg ist die **Wiedergewinnung von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsfunktionen** ("Empowerment") in den kommenden Jahren dringlicher Handlungsbedarf.

### **Plan der Studie**

Im Rahmen dieser Studie diskutieren wir zunächst die verwendbaren Entwicklungsmodelle und die Ziele einer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie, die daraus abgeleitet werden können. Es folgen mögliche Szenarien der Beschäftigtenentwicklung und die strategischen Konflikte hinter diesen Szenarien, insbesondere aus dem Konkurrenzverhältnis zu Westdeutschland. In Teil II wenden wir uns der sektoralen Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Industriesektors zu. Es schließt sich eine Analyse der Bevölkerungsentwicklung und des Arbeitsmarktes an.

In Teil IV versuchen wir eine teilweise Evaluation von Zielen und Zielerreichungsgrad des wirtschaftlichen Programms unter dem Oberbegriff "Aufschwung Ost". Genauer betrachtet werden die Treuhand- und Bundespolitik, sowie, soweit verwertbar, die landespolitischen Strategien. In Teil V fassen wir die Ergebnisse zusammen und präsentieren Elemente einer verbesserten Entwicklungspolitik für Ostdeutschland.

## TEIL I: MAKROÖKONOMISCHE DEBATTE

### 1. Makroökonomische Entwicklung während der Vereinigung

Die Vereinigung Ost- und Westdeutschlands fand 1990 gegen Ende einer Hochkonjunkturphase Westdeutschlands statt. Es zeichnete sich jedoch bereits damals in den meisten Ländern der G7 eine Rezession ab. Zwei Jahre lang befand sich die westdeutsche Wirtschaft durch die mit der deutschen Einheit verbundenen Exportüberschüsse in die neuen Bundesländer in einem klassischen staatlich induzierten Konjunkturaufschwung, eine Situation, die nur mit den vergleichsweise maßvollen "Deficit Spending"-Programmen Westdeutschlands der 70er Jahre und der USA und Frankreichs zu Beginn der 80er Jahre vergleichbar ist.

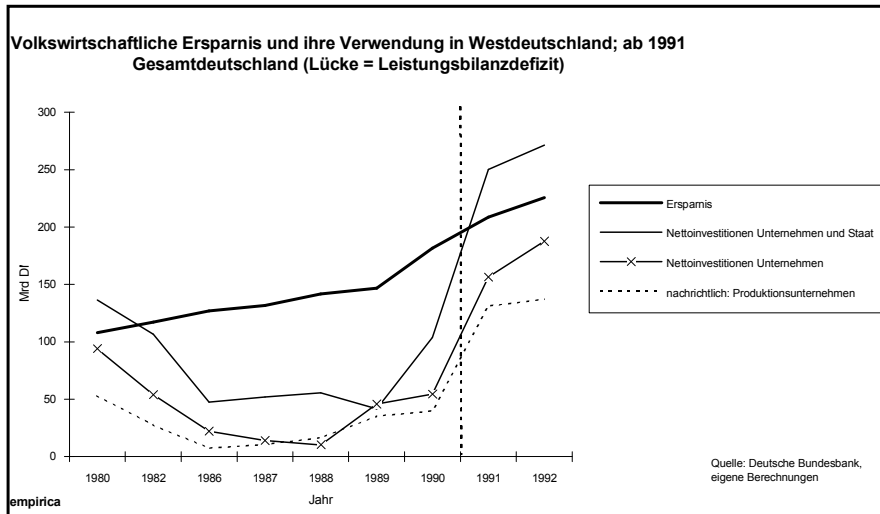
Diese Ereignisse induzieren zwei gegenläufige Entwicklungen:

- der westdeutsche Staatssektor mußte in massivem Umfang während der letzten Jahre entsparen<sup>1</sup>, um zunächst dem Nachholkonsum im Osten, später aber vor allem den Auswirkungen des industriellen Zusammenbruchs zu begegnen. 1992 und 1993 kam es zu einer erneuten Ausweitung der Defizite bei schwächer werdender Konjunktur.
- Währenddessen hatten die westdeutschen Unternehmen und privaten Haushalte - trotz Steuererhöhungen - hohe Einkommens- und Vermögenszuwächse. Da in den zwei Jahren zwischen 1990 und 1991 die verfügbaren Einkommen der Westdeutschen um 15,7% stiegen, konnte im Westen der Private Verbrauch um 14%, die Zuwächse von Vermögen (Private Ersparnis) sogar 26,3% gesteigert werden. 1992 stieg der Private Verbrauch immer noch um rd. 6%.

Zusätzlich fiel vielen Westdeutschen durch die Privatisierungspolitik der Regierung, aber auch durch Zukäufe zu anfänglich geringen Preisen ein beträchtlicher Teil des Realvermögens in den Neuen Bundesländern nahezu ohne zusätzliche Ersparnisbildung zu. Die Besteuerung dieser Zuwächse und damit eine Rückführung in den Investitionsprozeß in Ostdeutschland fand bisher kaum statt bzw. wurde immer wieder verschoben.

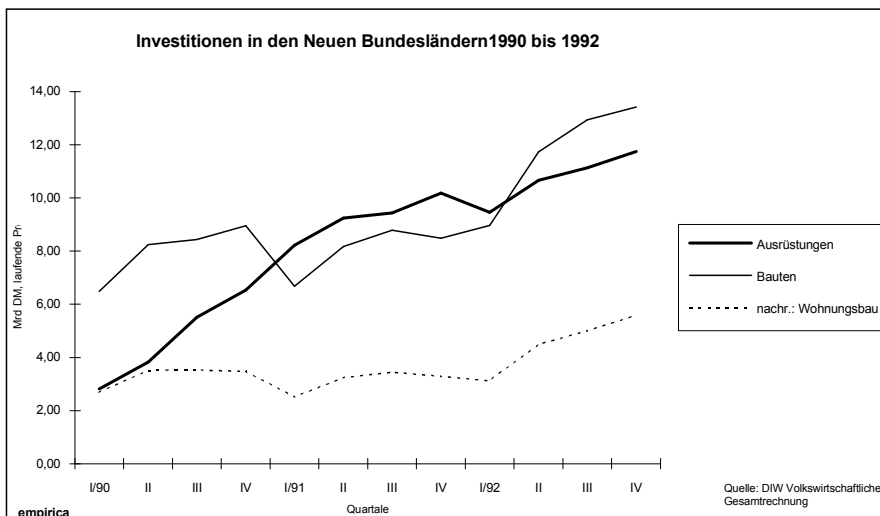
---

<sup>1</sup> Dazu muß gesagt werden, daß durch die Multiplikator- und die direkte Steuerwirkungen der staatlich induzierten Nachfrage auch zusätzliche Steuereinnahmen zu verzeichnen waren. Dies macht bei 1% zusätzlichem Wachstum im Westen ca. 15-20 Mrd DM aus. Diese Zahlen werden allerdings offiziell nicht geschätzt und tauchen daher in keiner Berechnung zu den gesamten finanziellen "Transfers" des öffentlichen Sektors auf.



### 1.1. Investitionen der Unternehmen

Angesichts dieser Verhältnisse nahm die Nettoinvestitionstätigkeit<sup>2</sup> der westdeutschen Unternehmen zwar stark zu, sie erreichte jedoch bis 1991 gemessen am Nettosozialprodukt nicht einmal das Niveau von 1980 (7%) und 1991 (4,5%). Nach einer nochmaligen geringen Steigerung 1992 ist 1993 mit einem Absinken zu rechnen. Die Investitionen der Unternehmen sind nach wie vor zu niedrig.



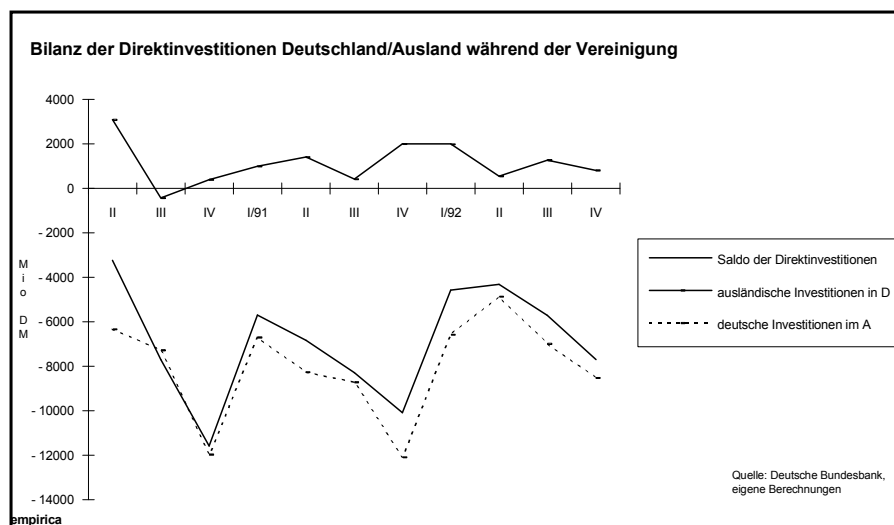
Die Investitionen der Produktionsunternehmen flachten sich 1992 ab - in Ost wie in West; 1993 dürften sie im Westen deutlich sinken und im Osten stagnieren. Dagegen ist u.a. wegen der neuerlichen staatlichen Konjunkturspritze für den ostdeutschen Wohnungsbau und der

<sup>2</sup> Investitionen der Unternehmen abzüglich ihrer Ersparnisse

z.T. verzerrenden Investitionsförderung mit weiterhin hohen privaten Bauinvestitionen dort zu rechnen.

## 1.2. Leistungsbilanz und ausländische Direktinvestitionen

In Deutschland ist, obwohl es eine kurze Zeit lang zum Nettoimporteure von Kapital wird, nicht mit einem dauerhaften Abbau der kumulierten Überschüsse in der Leistungsbilanz zu rechnen, obwohl die Leistungsbilanz seit I. Quartal 1991 im Defizit ist. Die Handelsbilanz passivierte sich ohnehin bisher nur in einem Quartal. Ein höheres Leistungsbilanzdefizit war als Folge der Belebung der privaten Investitionstätigkeit in den Neuen Bundesländern und des Wachstums dort erwartet worden. Insbesondere Direktinvestitionen fließen derzeit netto aus Deutschland ab, statt im Sog des Aufschwung Ost zuzufließen.<sup>3</sup>



## 1.3. Staatsdefizit

Im Unterschied zu den Nettoinvestitionen der Unternehmen hat das Budgetdefizit des Staates das Niveau von 1980 und 1982 deutlich übertroffen und wirkt damit als treibender Faktor bei der Verdrängung von privaten Investitionen durch hohe Zinsen und einen hohen Wechselkurs. Als Konsequenz dieser Situation will die deutsche Finanzpolitik nun den langfristig akzeptierten Expansionspfad des Staatsdefizites (etwa 2% bis 2,5% des NSP) möglichst rasch wieder erreichen. Steuererhöhungen waren nicht durchgesetzt worden, sie

<sup>3</sup> In der Diskussion wird zu diesem Punkt die Auffassung vertreten, daß die Position der Direktinvestitionen eine Folge der lange kumulierten Exportüberschüsse sei, die erst nach einer Zeitverzögerung investiv eingesetzt werden. Stimmt dieses Argument, so ist mit einer Umkehrung der Direktinvestitionen vorerst nicht zu rechnen, denn die Handelsbilanzsalden Deutschlands haben sich zwar während der Vereinigung verringert, jedoch nicht passiviert.

hätten für die Kapital- und Devisenmärkte weniger drastische Konsequenzen gehabt als die jetzige Form der Finanzierung.

Ein erster Schluß ist, daß der Staat sich überlegen muß, wie hoch sein Defizit in Ostdeutschland sein darf, damit er private Investitionen nicht verdrängt. Dies hängt von der relativen Rendite der Investitionen ab. Bisher übernahm der Staat in vielen Fällen die Rolle des Investors anstelle der Privaten, weil für letztere die erwartete Rendite, verglichen mit einer Kapitalmarktanlage, Investitionen in Westdeutschland und im Ausland, nicht hoch genug waren. Die rentablen Investitionen nehmen jedoch ab und es droht ein Verschuldungsproblem, wenn aus den neuen Ländern nicht entsprechende Steuereinnahmen zurückfließen. Aufgrund politischen Drucks ist der Staat jedoch zur Aufrechterhaltung hoher Transfers gezwungen. Weitergehend sind die rechtlichen Verpflichtungen (Renten, Arbeitsmarkt).

Ein zweiter Grund zwingt den Staat zu einem hohen Ressourcentransfer. Viele Investitionen sind in Erwartung einer hohen und dauerhaften staatlichen Nachfrage, z.B. nach Gütern wie Umweltschutz oder Infrastrukturinvestitionen, getätigt worden. Ganze Regionen wenden sich von den "Altindustrien" ab und bauen Kapazitäten im Hinblick auf diese Güter auf. Wenn dies nicht zu hoher Fehlallokation führen soll, muß der Staat weiter investieren. Auch wenn der für sich genommene Grenzeffekt der Umweltschutz- oder Infrastrukturmaßnahme gering ist, die sozialen Kosten bei Brachliegen der neuen, meistens mit staatlichen Subventionen aufgebauten Kapazitäten sind hoch.

In jedem Fall sollte der Staat versuchen, im Interesse der Senkung der Beschränkung der Steuerlast und der Staatsquote, Investitionskapital für Staatsinvestitionen aus den Ausgaben in Westdeutschland umzulenken. Hier gibt es große Spielräume:

- Die westdeutschen Länder und Gemeinden haben ihre Ausgabensenkungsspielräume nicht ausgeschöpft und sich an der Finanzierung der deutschen Einheit nur unzureichend beteiligt.
- Jede DM Finanzhilfe und Steuervergünstigung, die der Staat gibt, muß auf ihren Grenzeffekt in der Verwendung (Sozialprodukt, Beschäftigung) hin eingeordnet werden. Der Grenzeffekt eines erhaltenen Arbeitsplatzes im Westen ist auf absehbare Zeit geringer als der im Osten.
- Ähnliches gilt für Infrastrukturinvestitionen, wo der Umlenkungsprozeß reibungsloser vonstatten gehen könnte.
- Auch im Rahmen des wirtschaftspolitischen Programms Aufschwung Ost ist eine Umkehr zu volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Überlegungen notwendig.

Investitionen in die Exportbasis sind dringender als Bau oder nicht direkt notwendige Infrastruktur. (siehe Kap IV)

Die Senkung der Staatsquote, die im Rahmen der deutschen Einheit von 44% auf über 50% anstieg, ist unter makroökonomischen Gesichtspunkten dringend geboten, wenn nicht die private Investitionstätigkeit in Deutschland durch Verdrängung weiter absinken soll. Eine weitere Aufwertung der DM, die ohnehin durch das Halten als Reservewährung sowie die hohen Leistungsbilanzüberschüsse unter Aufwertungsdruck steht, durch über das Staatsdefizit induzierte Kapitalimporte verstärkt den Druck auf die ostdeutsche Wirtschaft.

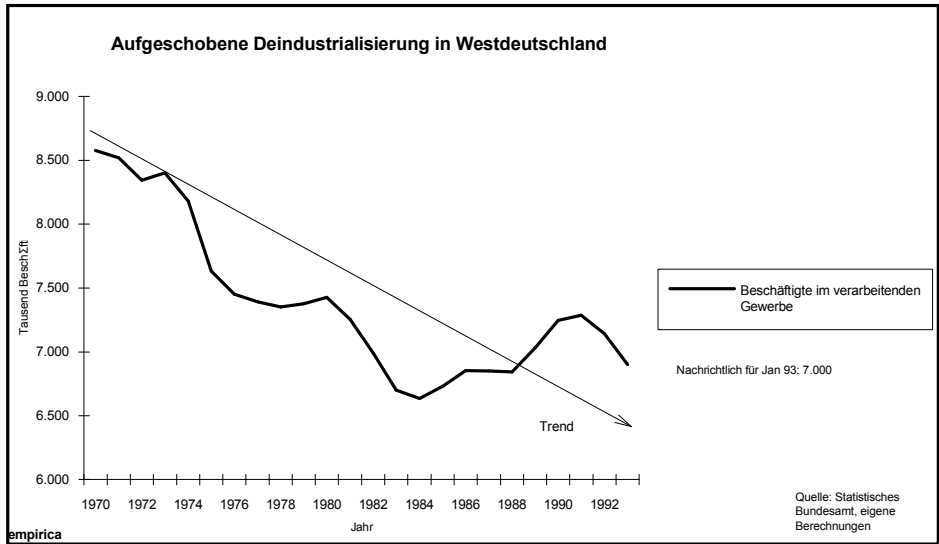
Aus der seit längerem beobachtbaren strukturellen Investitionsschwäche Deutschlands, die ihren klarsten Ausdruck in den Leistungsbilanzüberschüssen findet, sowie aus der staatlichen Austeritätspolitik, wird sich bis Mitte der neunziger Jahre als Konsequenz ein geringeres Wachstum als in den achtziger Jahren entwickeln. Das Tempo des Umstrukturierungsprozesses und das Wachstum im Osten spielen zunächst eine untergeordnete Rolle. (Man beachte: 10 % Steigerung des ostdeutschen Bruttoinlandsproduktes erhöhen das gesamtdeutsche Bruttoinlandsprodukt nur um rd. 0,8%!) Daher wird es auch bei auflebender Konjunkturlage nicht möglich sein, die Kosten der deutschen Einheit aus den Sozialproduktzuwächsen des Westens zu finanzieren.<sup>4</sup> Nach wie vor wird ein großer Teil der westdeutschen Spartätigkeit für die neuen Länder aufgewendet werden müssen.

#### **1.4. Beschäftigungswirkungen**

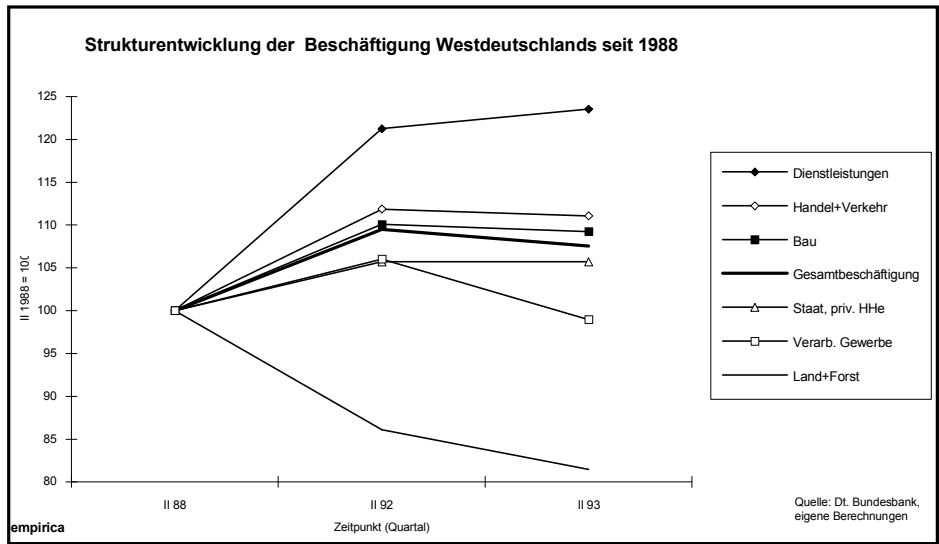
Gegen den langfristigen Trend war in Westdeutschland die Beschäftigung im Industriesektor von 1988 bis 1992 um rund 10% angestiegen. Zum Vergleich: In Großbritannien sank die Industriebeschäftigung im gleichen Zeitraum um 10%. Der längerfristig zu beobachtende Deindustrialisierungstrends war aufgrund von Sonderfaktoren (Dollar-Boom, EG-Handelsschaffung) bereits seit etwa 1984 nach oben durchbrochen.

---

<sup>4</sup> Für eine dauerhafte Finanzierung des Aufschwung Ost aus den Zuwächsen des Sozialproduktes wäre selbst bei Einrechnung der induzierten Steuermehreinnahmen in Westdeutschland eine Wachstumsrate von 4 bis 5 % p.a. notwendig. Auch in diesem Fall würde das zusätzliche Wachstum im Westen nicht verteilt werden können.



Die folgende Grafik differenziert diese Betrachtung für die wichtigsten Wirtschaftssektoren nach einer Analyse der Bundesbank. Deutlich ist der Beschäftigungsgipfel im Sommer und Herbst 1991 zu sehen. Dieser ist relativ ausgeprägt beim Verarbeitenden Gewerbe. Die Beschäftigungssteigerungen der übrigen Sektoren waren ebenfalls hoch, dürften jedoch mit Verzögerung bis Mitte 1993 wieder zunichte gemacht worden sein. Bedenklich ist, daß der Einheitsboom in seiner Beschäftigungswirkung schnell verpuffte. Es scheint so, daß die Wachstumsgewinne für Westdeutschland durchaus als vorübergehend interpretiert wurden und sich stärker in der Faktorentlohnung (Zinsen, Löhne) niederschlugen als in der Faktorbeschäftigung.





Jedoch sind auch in Deutschland Beschäftigung und Wachstum empirisch hochkorreliert, so daß von einem drohenden "jobless growth" im nächsten Aufschwung keine Rede sein kann. Dieses wird daher ähnlich schwach ausfallen.

Im Sommer 1993 besteht ein Arbeitsplatzdefizit von rd. 3,3 Mio Arbeitsplätzen in Deutschland, Schätzungen gehen 1995 von 4,5 Mio Arbeitslosen bzw. 6,7 Mio Unterbeschäftigten aus, dies wären 16% der Erwerbspersonen. Diese Entwicklung könnte sich in längerer Perspektive durchaus in Folge demographischer Effekte und Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung umkehren. Dadurch gibt es zwei zeitliche Handlungsebenen:

- Kurzfristig muß das globale Arbeitsplatzdefizit mit den Mitteln der Wachstumspolitik und mit Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik beseitigt werden. Die Rahmenbedingungen sind verzerrte Arbeitsmärkte, Stop-und-Go-Konjunktur- und Wechselkurspolitik, zahlreiche Wettbewerbsverzerrungen, vor allem jedoch aus "westlicher" Sicht ein sprunghaftes Zunehmen von Konkurrenzstandorten in aller Welt seit 1989, das eine Verlagerung von Produktion ohne besondere Risiken (mit Ausnahme des Wechselkurses) an kostengünstigere Standorte möglich macht. Somit stellt sich die in Aussicht genommene "Friedensdividende" für die Produzenten von Gütern und Dienstleistungen in kompetitiven Märkten eher als ein globaler Konkurrenzkampf um Arbeitsplätze dar.
- Mittel- und langfristig wird es dagegen zu einem Ausgleich der Faktorkosten zwischen den Weltproduktionsstandorten kommen, entweder über den Lohn- oder den Wechselkursmechanismus. Wie das Beispiel Japan zeigt, sind dauerhafte Ungleichgewichte in Zahlungsbilanzen nicht auf lange Sicht durchzuhalten. In Deutschland trifft diese dann wieder verbesserte allgemeine Wettbewerbsposition auf ein geringeres Arbeitsangebot und akute Altersstrukturprobleme. Mit entsprechender Flexibilität, die vor allem die Erwerbsquoten erhöht (Frauen, Lebensarbeitszeit...), Produktivitätsfortschritten durch technischen Fortschritt sowie einer flexiblen Wanderungspolitik müßte Deutschland in der Vergangenheit in der Lage sein, die zukünftigen strukturellen Probleme zu meistern.

Zwischen den heutigen Arbeitsplatzdefiziten und den langfristig zu erwartenden Arbeitsangebotproblemen liegt eine Phase ausgedehnter Strukturanpassung für Westdeutschland, wie sie die USA in den 80er Jahren schon teilweise in krasser Form erlebten. Damals stieg die Dienstleistungssektorbeschäftigung in den USA um zehn Punkte. Sozialsysteme, Arbeitskosten und institutionelle Regelungen geraten gleichzeitig unter Reformdruck, wenn Deutschland weiterhin in vollem Umfang in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung integriert werden soll. Es mehren sich auf europäischer Ebene die Anzeichen, daß sich der Grad der Arbeitsteilung unter dem entstehenden Änderungsdruck durch Intervention der Politik reduzieren könnte. Dies wäre wahrscheinlich der Weg in eine

langanhaltende Wirtschaftskrise der Industriestaaten, vor der in Europa nur eindringlich gewarnt werden kann.

Das Kerndilemma der neuen Entwicklung seit 1989 liegt nicht in dem Zuwachs an Billiglohnkonkurrenten an sich, den es schon in der Nachkriegszeit in gewissem Umfang gegeben hat, sondern in der drastischen Verminderung des Kapitalrisikos in diesen Ländern und dem rasanten Aufholprozeß im Bildungsbereich und in marktwirtschaftlichem Wissen. Mit den mittelosteuropäischen Staaten sind eben nicht Entwicklungsländer vom Typus des Brasiliens der 60er Jahre, sondern Volkswirtschaften mit hochqualifizierten und motivierten Wissenschaftlern und einer weit zurückliegenden Unternehmenskultur in die internationale Arbeitsteilung eingetreten, um ein konkretes Beispiel zu geben. Wenn, wovon auszugehen ist, die marktwirtschaftlichen Reformen in Europa, Lateinamerika und Ostasien erfolgreich sind, werden diese Standorte in Kürze sowohl ein niedrigeres Lohnniveau als auch ein zumindest vergleichbares Kapitalrisiko als Deutschland besitzen.

Dies ist auch der entscheidende Grund dafür, daß eine "Lohnpeitschen"politik, die in der Vergangenheit lediglich zu höherer Kapitalintensität und damit einem hohen, aber finanzierbaren Arbeitslosenniveau geführt hat, in Zukunft nicht mehr ohne weiteres möglich ist. Eine höhere Kapitalintensität "lohnt" sich für den Kapitalgeber nur dann, wenn das Grenzprodukt des eingesetzten Kapitals höher ist als bei dem niedrigen Lohnniveau Osteuropas oder Chinas, bei nunmehr gleichem Risiko!

Damit wird das Argument, die Lohnstückkosten würden durch Produktivitätszuwächse einer höheren Kapitalisierung aufzufangen, für die Zukunft zunehmend unplausibler. Ein gewisser Grad der Deindustrialisierung, gemessen an den Beschäftigtenzahlen, ist zu erwarten - und Deutschland wird dem amerikanischen Beispiel folgen.

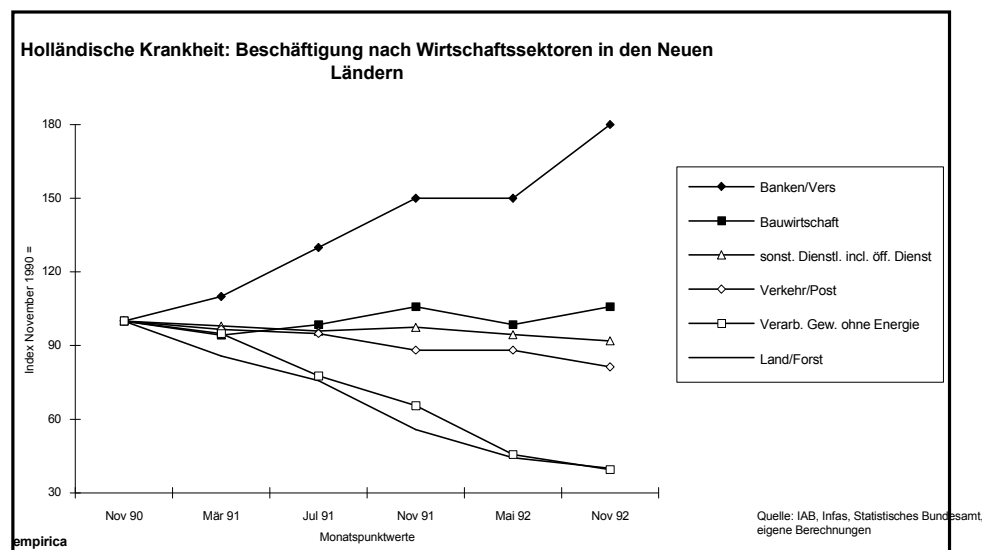
## **2. Erklärungsmodelle für die ostdeutsche Entwicklung**

Vor der Entwicklung von Strategien stellen wir uns die Frage, mit welchen ökonomischen Analyseinstrumenten sich die Entwicklung der letzten drei Jahre in den Neuen Bundesländern am besten erklären läßt und welche Erklärungsansätze versagt haben.

Augenfällig ist, daß die **klassische Wachstumstheorie** als Erklärungsmodell im vorliegenden Fall versagt, weil sie **von der Güterstruktur her nicht differenziert genug** ist. Es ist deutlich geworden, daß die Kausalkette "Investitionen erzeugen Wachstum" im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung übersieht, daß "ungleichgewichtige Investitionen" auch nur "ungleichgewichtiges Wachstum" erzeugen helfen. Die Theorie erklärt nicht, warum in großen Teilen des Industriesektors und der Landwirtschaft zuwenig und in anderen Sektoren, gemessen am langfristigen Gleichgewicht, zuviel investiert wird. Hinzu kommt das Fristenproblem, nämlich daß ein großer Teil der Investitionen erst mittelfristig bzw. nur

indirekt wachstumswirksam wird, z.B. die meisten Infrastrukturinvestitionen. Die Anwendung der klassischen Wachstumstheorie im Kopf der Planer hat entscheidend mit zu dem Versagen des wirtschaftspolitischen Programms "Aufschwung Ost" beigetragen.

Die theoretische Analyse kann sich im wesentlichen auf zwei Modelltypen konzentrieren: die die Angebotsprobleme der Wirtschaft beschreibende Theorie der "holländischen Krankheit"<sup>5</sup> (Dutch Disease) sowie die Wettbewerbstheorie, die das Entstehen und die Resistenz von Marktzutrittsbeschränkungen bzw. Kartellen und Oligopolen beschreibt.



- **Holländische Krankheit**, übertragen auf den Fall der ehemaligen DDR, besagt, daß mit dem Aufwertungsschock durch Währungsunion und die nachfolgenden Kostensteigerungen sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der handelbaren Güter<sup>6</sup> so stark verschlechtert, daß es zur Deindustrialisierung kommt.

Die Bedenken liegen vor allem im permanenten Verlust von Marktanteilen der im internationalen Wettbewerb stehenden Industrien, der durch einen Marktaustritt hervorgerufen werden kann ("They never come back"). Kostenfaktoren können allgemein interpretiert werden und umfassen neben den Lohnkosten unter anderem in Ostdeutschland

<sup>5</sup> "Holländische Krankheit", benannt nach dem Zusammenbruch der holländischen Manufakturen im 17.Jh, nachdem der Gewürzhandel das Land reich gemacht und den Import von Manufakturwaren bedeutend verbilligt hatte.

<sup>6</sup> Handelbare Güter (und Dienstleistungen) sind solche, die unter geringen Transportkosten bzw. günstigen Handelsbedingungen gehandelt werden können, wie z.B. Agrarprodukte, Stahl, Chemische Produkte, Autos, Maschinen, Textilien. Das Preisniveau dieser Güter hängt vom Weltmarkt ab, und die Produzenten müssen im wesentlichen die Kosten und die Qualität anpassen, um Marktanteile zu erringen. Zu den nicht-handelbaren Gütern (und Dienstleistungen) zählen im wesentlichen lokal angebotene Güter wie staatliche Dienstleistungen, Verkehr, Gastronomie, aber auch der Bausektor, die Bauzulieferindustrie oder das Druckgewerbe.

- die Erhöhung der Fremdfinanzierungszinssätze bei fehlenden Sicherheiten infolge unklarer Eigentumsverhältnisse sowie infolge von Diskriminierung (z.B. bei staatsverbürgten Krediten an Treuhandunternehmen).
- das erhöhte Kostenrisiko von Unternehmen durch unklare Aussagen über seinen Bestand (Treuhand) sowie fehlende Klarheit über Entschuldungen und Eigentumsrechte.
- die Übertragung der westdeutschen Genehmigungsvorschriften und Gebührensätze.
- individuelle Transportkosten, insbesondere für Betriebe an der polnischen und tschechischen Grenze.
- die durch den staatlich induzierten Bauboom erzeugten Kostensteigerungen bei Bauinvestitionen, sowie das klassische "Crowding Out" über zu hohe (kurzfristige) Zinsen.

Der Unterschied zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern ist nun, daß im ersteren Fall die Kostensteigerungen der Einheit nicht im selben Maße überwälzt werden können wie im letzteren, da bei handelbaren Gütern das Preis- (und auch Qualitäts-)niveau des Weltmarktes dasjenige der Anbieter in den Neuen Ländern festsetzt. Für die neuen Länder gilt dies verschärft, weil sie neue und alte Märkte mit Preisabschlägen erobern bzw. halten müssen.

Die höheren Löhne aus dem Sektor nicht-handelbarer Güter drücken die Löhne im internationalen Wettbewerbssektor nach oben.<sup>7</sup> Diese Situation ist natürlich nur solange tragbar, wie die entstehenden Zahlungsbilanzdefizite bei handelbaren Gütern gedeckt werden. Dies kann, wie im Falle der Ölstaaten, durch ein starkes Exportprodukt geschehen, es kann jedoch auch, wie das Beispiel des Mezzogiorno und der neuen Bundesländer zeigt, durch dauerhafte Zahlungen reicherer Regionen bewirkt werden. Mitunter spricht man im Rahmen der Entwicklungstheorie vom "negativen Hilfe"-Effekt.

Eng verbunden mit dieser Argumentation ist die als "strukturalistisch" verschriene **Exportbasistheorie**. Sie besagt, daß Entwicklung in Schritten auf der Entstehung und Ausweitung von Sektoren handelbarer Güter basiert. Zunächst auf lokalen Märkten aufbauend, die je nach Variante geschützt werden sollten ("infant industry", Wechselkurse), werden die Weltmärkte erobert und damit Einkommen geschaffen. Später, nach entsprechenden Wechselkursanpassungen, verliert die Exportbasis an Bedeutung (Beispiel: Japan 1993). Von diesem Denkmodell gehen IWF und Weltbank bei ihren Strukturanpassungsprogrammen für Entwicklungsländer aus.

---

<sup>7</sup> Dies war an den Auseinandersetzungen um den Stufentarifvertrag der Metallindustrie deutlich abzulesen. U.a. wurde von der IG Metall ins Feld geführt, daß die Baulöhne und Beamtengehälter bereits 80% des Westniveaus betragen, die Löhne also für nicht-handelbare Güter.

Mit der Analyse lassen sich unmittelbar umfangreiche wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen verbinden.

In Bezug auf die Strategiealternativen "exportinduziertes Wachstum" vs. "bauinduziertes Wachstum" läßt sich eine klare Entscheidung treffen. Wenn der Transfer, der auf die Ökonomie einwirkt, nicht von Dauer ist, sollten rechtzeitig Investitionen zur Stärkung der Exportbasis umgelenkt werden. Alle staatlichen Investitions- oder Investitionslenkungsstrategien, die den Bau- oder den Dienstleistungssektor über den Einkommenseffekt hinaus fördern, sind kontraproduktiv.

Man wird einwenden, daß es weniger die Kosten, sondern die fehlenden Märkte sind, die die Strukturanpassung behindern. In Fällen wie Textil oder Stahl sind die Kosten jedoch relevant, und das gleichgewichtige Wachstum von Polen und CSFR zeigt, daß auch qualitativ einfachere Produkte bei einer entsprechenden Preispolitik eine Marktchance haben. Trotzdem führt der Einwurf zur zweiten, aus unserer Sicht relevanten Theorie.

Die **Wettbewerbstheorie** kann Erklärungen liefern, warum der Markteintritt für die ostdeutschen Firmen auch bei wettbewerbsfähigen Produkten so schwierig und teuer ist. An erster Stelle stehen implizite Verträge ("implicit contracts"), d.h. Verträge, die neben dem Preis der Ware z.B. langfristige Lieferbeziehungen und Marktkontakte einschließen wie im Handel oder beim Güterbezug von Firmen und Staat vielfach beobachtbar. Ähnliches trifft auf Markenprodukte zu, die für den Konsumenten neben dem Preis mit einer Qualitätsgarantie aufgrund einer langen Historie verbunden sind. In beiden Fällen ist der Marktzutritt für Newcomer nur durch erhebliche Preiszugeständnisse, wenn überhaupt, zu gewährleisten. Ostdeutsche Produzenten müssen - wegen der fehlenden Historie qualitativ hochwertiger Produkte - zumeist zu den Newcomern gezählt werden.

Neben den impliziten Verträgen, die sich durch "Kampfpreise" theoretisch umgehen lassen, spielt die Frage eine Rolle, zu welchen Kosten die Märkte angreifbar sind ("contestable markets"), wenn unvollständige Marktstrukturen herrschen. Das Standardergebnis ist im Falle von monopolistischen Strukturen, daß Marktzutritt bei Deckung der variablen Durchschnittskosten durch den geforderten Preis folgen sollte. Dies bedingt eine gewisse "Subventionierung" des Markteintrittes für eine beschränkte Zeit. Liegen sinkende Durchschnittskosten oder Lernkurveneffekte in der Industrie, z.B. bei forschungsintensiven Produkten, vor, so kann auch - bis zu einem gewissen Grad - Subventionierung des Markteintrittes empfohlen werden, um die erforderlichen kritischen Produktionsmengen (bzw. kumulierten Produktionsmengen) zu erreichen. Dabei wird nichts darüber ausgesagt, wer (Staat oder Private) den Markteintritt durch Kapitaleinsatz erzwingt.

Interessante Aufschlüsse können auch **betriebswirtschaftliche Theorieelemente** liefern, die die Beziehungen zwischen Eigentümer und Management betrachten ("Principal-Agent", bei

Treuhandunternehmen) oder den Marketingbereich betreffen (z.B. Produktportfolien, langfristige Markterschließungsstrategien). Vielfach übersehen wird auch die Fähigkeit westlicher Unternehmen, aufgrund von langfristig akkumulierten Reserven oder erfolgreichen Produkten Mischkalkulationen einzugehen oder länger anhaltende interne Subventionen zu geben, eine Möglichkeit, die die ostdeutschen Newcomer oder geschrumpften Altproduzenten in aller Regel nicht haben.

Typischerweise geht die klassische **Regionalwissenschaft** bzw. die dazugehörige Wirtschaftstheorie von der prägenden und Entwicklung induzierenden Rolle der sog. harten und weichen Standortfaktoren aus (Arbeit, Wissen, Unternehmerleistungen, Staatliche Dienstleistungen, Kapital). Auch diese Erklärungsansätze stoßen an Grenzen.

Aus unserer Sicht bietet der Ansatz von **Krugman**<sup>8</sup> interessante Hinweise. Er geht davon aus, daß nicht die klassischen Standortfaktoren (Arbeit, Kapital) für die Entstehung neuer Industrien verantwortlich sind, sondern diese durch die Existenz einer überlegenen Technologie von jedem beliebigen Ort her angezogen werden. Eine solche überlegene Technologie weist Lerneffekte mit der zeitlich kumulierten Menge der produzierten Einheiten bzw. in statischer Betrachtung abnehmende Durchschnittskosten auf (Modell Japan). Damit wird die Beschäftigung gesteigert, und die Kapitaleigner investieren.

Die Entwicklung neuer Industrien findet entweder auf den Schultern schon bestehender Produkte (und deren Forschern und Unternehmen) statt oder auch durch **Zufall**. Schaut man sich die Verteilung der sog. **Hot Spots**, d.h. der neuen Wachstumsregionen in den USA seit dem zweiten Weltkrieg an, so läßt sich mit der klassischen Standortfaktorentheorie nichts mehr anfangen. Während in Silicon Valley noch mit weichen Standortfaktoren argumentierbar ist (Sonne und Kalifornien), versagen in Boise/Idaho (Halbleiter, Lasertechnologie), Austin/Texas (Computer, Chips) oder Minneapolis/Minnesota (Medizinische Geräte) die klassischen Erklärungsansätze. Einzig die zumindest mittelbare Nähe guter Universitäten (Silicon Valley; Austin, Minneapolis) oder bekannt fleißiger Menschen (Software Valley/Utah) kann Teile der Entwicklungsbooms erklären, allerdings gibt es keinen notwendigen ursächlichen Zusammenhang.

Ob in den Neuen Bundesländern die Entstehung solcher Hot Spots möglich ist, ist derzeit noch nicht abzusehen. Ansätze zu einer regionalen Spezialisierung in neue Technologien (Jena, Erfurt) gewinnen nur langsam Eigendynamik, das soziale Umfeld könnte sich hemmend auf die Entwicklung von neuen Industrien auswirken. Die Hot Spots in den USA haben zumindest eines gemeinsam: Sie entstehen außerhalb der sozialen Brennpunkte des Landes.

---

<sup>7</sup> Paul Krugman, "Geography and Trade", MIT Press, 1992

### 3. Zielstellungen der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland

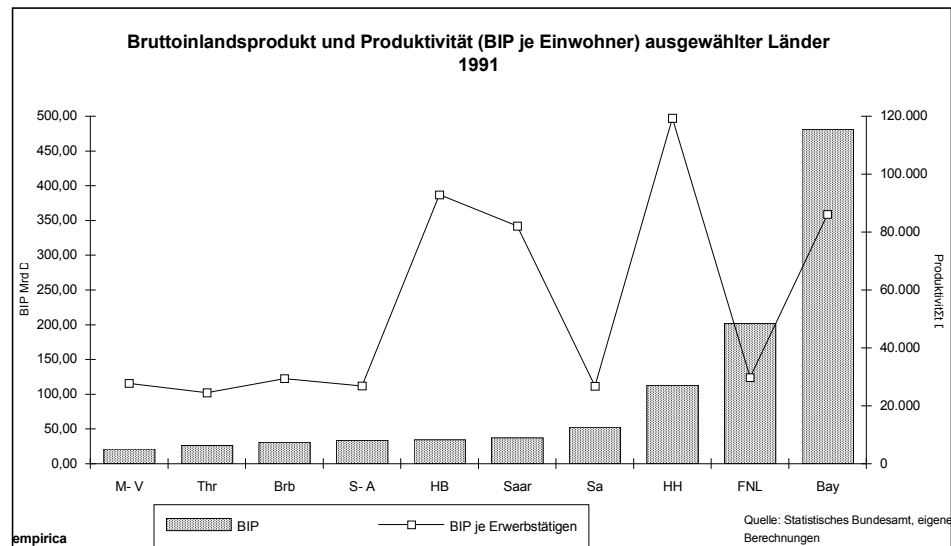
#### "Einheitliche Lebensverhältnisse"

Das soziale und wirtschaftspolitische "Megaziel" ist die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse, wie sie vom Grundgesetz gefordert werden. Damit sind Vorstellungen wie "gleiche Einkommen" und "gleiche soziale Sicherheit" verbunden. Der Begriff ist unklar; z.B. wird die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen dem Bayerischen Wald und München nicht in Frage gestellt, obwohl die Einkommen stark differieren.

Gleichzeitig gibt es lokale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten, wie z.B. die Bau- und Grundstückspreise oder lokale Dienstleistungen, die eine völlige Angleichung der Einkommen nicht notwendig machen. Daher können nur Näherungswerte gemeint sein. Wichtig für die emotionale Basis scheint auch ein Stoppen der Abwanderung zu sein.

#### Steigerung der wirtschaftlichen Leistung

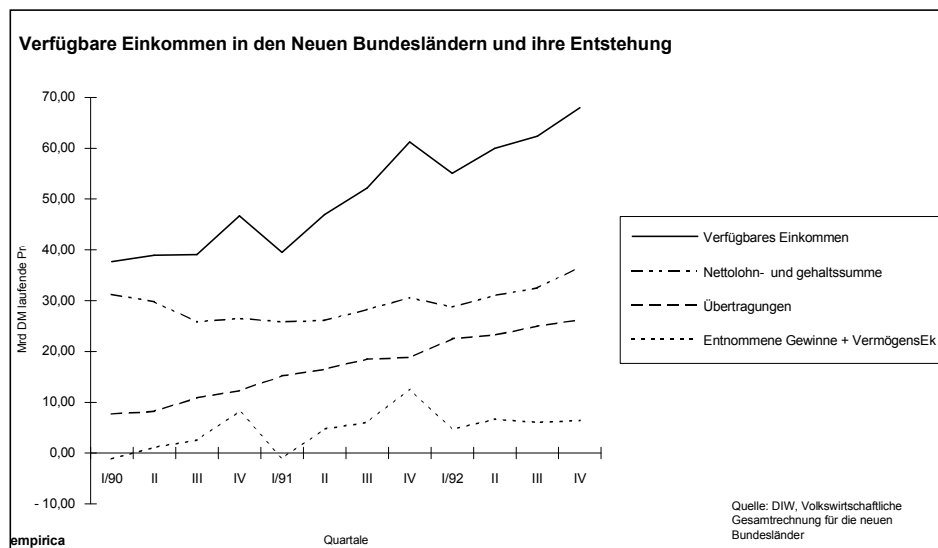
Ganz offensichtlich kann die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nur langfristig angestrebt werden und kann nicht von dem enger gefaßten Begriff wirtschaftliche Leistung getrennt werden. Deutschland ist gegenwärtig weit von dem Ziel gleichwerter wirtschaftlicher Leistung entfernt ist. Die Graphik macht dies, soweit die Wirtschaftsleistung als Indikator angesehen werden kann, im internationalen Vergleich deutlich. Selbst gemessen an dem hierzulande als ungleich empfundenen Großbritannien sind nach der Vereinigung in Deutschland hohe Disparitäten entstanden. Allerdings bestehen diese in jeder Ökonomie.



Im vergangenen Jahr betrug das Bruttoinlandsprodukt der neuen Länder, die Maßgröße für wirtschaftliche Leistung, rd. 235,3 Mrd DM (Anteil am gesamtdeutschen BIP 7,8%), die Güterverwendung im Inland jedoch 431 Mrd DM, d.h. das 1,74-fache. Dies ist nur eine geringfügige Verbesserung gegenüber 1991, als die Nachfrage das 1,85-fache des

Bruttosozialproduktes betrug. Zum Vergleich: Zu Zeiten des RGW war die DDR, gemessen an realistischen Weltmarktpreisen, ein dauerhafter Nettoexporteur, d.h., die gesamtwirtschaftliche Nachfrage war geringer als das Bruttosozialprodukt.

Die Tatsache, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu etwa 40% aus Transfers finanziert wird, macht deutlich, daß das Ziel "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" gegenwärtig nur mit unbefriedigenden Mitteln erreicht wird, da langfristig die Chance, ausreichendes Einkommen durch ausreichende Erwerbsmöglichkeiten vor Ort zu erzielen, zentrale Voraussetzung einer stabilen Situation bleibt. Die Steigerungsraten der Gesamtnachfrage in



den Neuen Ländern müssen daher nach den Sprüngen 1990 und 1991 deutlich unter denen des Bruttoinlandsprodukts bleiben. Die Transfers können jedoch kaum noch gesteigert werden, steigen jedoch nach wie vor deutlich an:.

### Hohe Produktivität und hohes Niveau der Investitionen

Der Pfad des Bruttosozialproduktes einer Ökonomie kann rein kalkulatorisch durch Annahmen über die Entwicklung der Investitionen multipliziert mit ihrer Produktivität (hier definiert als: Wachstumsrate des BSP je Prozenteinheit Investitionsquote) dargestellt werden.<sup>9</sup>

Auf der Verwendungsseite betragen nach Berechnungen des DIW die Bruttoinvestitionen (ohne Staat) 1992 109 Mrd DM oder 44% des Bruttosozialproduktes; gemessen an der inländischen Güterverwendung waren es jedoch nur rd. 25%. Dies entspricht den Werten von 1991 von 42% bzw. 23,9% und erscheint bei einer unterstellten Stabilisierung zunächst

<sup>9</sup> Hizuzufügen ist der Altkapitalbestand und seine Produktivität. Die Privatisierungsergebnisse der Treuhandanstalt weisen auf einen äußerst geringen Wert des Altkapitals hin.



aufgrund wirtschaftspolitischer Analogien ausreichend für einen Wachstumspfad des Bruttosozial-/Inlandsproduktes<sup>10</sup> in Größenordnungen von 8 bis 12 % pro Jahr.

Es müssen jedoch im Falle Ostdeutschlands Zweifel angemeldet werden, ob die Produktivität der Investitionen ausreichend hoch ist, um den gewünschten Wachstumseffekt zu erzielen. Die folgende Tabelle zeigt, welche ganz unterschiedlichen Produktivitäten in den Fällen Westdeutschlands, Mexikos und Koreas in verschiedenen Hochwachstumsperioden erreicht wurden, und simuliert die Entwicklung des ostdeutschen Bruttoinlandsproduktes unter den Annahmen der jeweiligen Modelle:

<b>Investitionstätigkeit und BSP- Wachstum</b>				
<b>Neue Bundesländer und Beispiele aus anderen Wirtschaftsentwicklungen</b>				
<b>empirische Analogien:</b>				
Land Zeitraum Abgrenzung	Westdeutschland 1987- 1991 BSP	Korea 1974- 1985 BIP	Mexiko 1974- 1985 BIP	Normativ- Szenario (2005=75% BIP) BIP
Investitionsquote*	20,7%	30,0%	24,0%	33,8%
Wachstumsrate	3,4%	8,0%	4,0%	8,9%
%Invq/1% Wachstum	6,1	3,8	6,0	3,8
<b>Konsequenz für NBI:</b> bei gleichem Wachstumsmodell**:	wie Westdt.	wie Korea	wie Mexiko	wie Normativ- Szenario
<b>BIP 2000 (Mrd DM)</b>	221	313	231	334
in % d. West BSP***	35%	47%	37%	53%
<b>BIP 2005 (Mrd DM)</b>	261	460	281	512
in % d. West BSP	38%	68%	41%	75%

\*Bruttoinvestitionen incl. Staat    \*\* BIP Ost 1991: 169 Mrd DM, Wachstum West 1,5%p.a.    \*\*\*auf pro- Kopf- Basis  
Quelle: Weltbank, Bundesbank, eigene Berechnungen

**empirica**

In Korea erreichte man z.B. mit einer ähnlich hohen Investitionsquote über zehn Jahre ein durchschnittliches Wachstum von 8% pro Jahr, in Mexiko mit einer nur um 20% geringeren Investitionsquote dagegen nur die Hälfte - ähnlich waren die Verhältnisse in Deutschland zwischen 1987 und 1991. Der Hauptgrund für diese unterschiedlichen Produktivitäten lag also offenbar in der Investitionsstrategie, d.h. der Frage, in welche Sektoren und Prozesse investiert wurde, der verschiedenen Länder begründet. Dabei wies Korea die aktivere industriepolitische Strategie mit starker Betonung der Exportbasissektoren<sup>11</sup> auf.

Ostdeutschland befindet sich durch seine vom Westen übernommenen Faktorkosten, die dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht unter westdeutschen

<sup>10</sup> Aus Vereinfachungsgründen und da es sich um eine reine Überschlagsrechnung handelt, werden Bruttosozialprodukt und Bruttoinlandsprodukt im folgenden synonym gebraucht. Tatsächlich wäre das Bruttoinlandsprodukt das geeignete Maß für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft.

<sup>11</sup> Wir verwenden den Begriff Exportbasis als Synonym für den Sektor handelbarer Güter. Diese zeichnen sich durch besonders niedrige Transportkosten zwischen den weltweiten Produktionsstandorten aus; es kommt also nicht darauf an, ob diese Güter tatsächlich gehandelt werden. Korea hatte eine detaillierte Exportbasisstrategie formuliert, die zur Produktion von einfachen bis zu hochtechnologischen Exportprodukten in 30 Jahren führte.

Niedrigwachstumsverhältnissen angemessen sind, in einer Situation des doppelten Preisdrucks von "oben" (Qualitätsdruck) und "unten" (Kostendruck). Technisch gesprochen besagt dies, daß von der heutigen Situation aus die Elastizität der Arbeitsproduktivität bezüglich des Kapitaleinsatzes in Ostdeutschland wegen der hohen Kosten des Faktors Arbeit und anderer Produktionsfaktoren sehr gering sein wird. Dies impliziert sofort einen sehr hohen Kapitalbedarf Ostdeutschlands für eine Einheit Sozialprodukt, weil der Faktor Arbeit durch sein Preisniveau künstlich verknappert worden ist.

Mit einem Wachstum in von Transfers abhängigen Teilsektoren der Wirtschaft aber sind auch nur annähernde Produktivitäten der Investitionen in den neuen Ländern, wie etwa in Mexiko und Korea, sehr unwahrscheinlich<sup>12</sup>. Vielmehr wächst in Ostdeutschland das Risiko von riesigen Fehlinvestitionen in künstlich aufgeblähte Sektoren, wie die Bauindustrie oder Teile des Industriesektors.

Ein solches Modell ist also teurer und auch risikoreicher als dasjenige der CSFR oder Ungarns, falls sich die Faktorkosten sowie die Erwartungen der Investoren über diese nicht nach unten anpassen. Es bedeutet jedoch vor allem, daß selbst koreanische Investitionsquoten nicht ausreichen würden, um das gewünschte Wachstum des BSP zu erzielen. Derzeit liegt die ostdeutsche Investitionsquote, gemessen am BIP, weit über der koreanischen der Jahre 1974 bis 1985, gemessen an der Gesamtnachfrage ist sie jedoch deutlich niedriger. Selbst dann, wenn eine koreanische Produktivität der Investitionen erreicht würde, würde für eine Angleichung an das westdeutsche Bruttoinlandsprodukt in 2005 eine dauerhafte Investitionsquote von 33% notwendig sein, andernfalls entsprechend mehr. Dies bedeutet entweder eine entsprechend hohe Ersparnis (derzeit rd. 12%) oder die Finanzierung der Defizite (rd. 20% BIP, bei konstanter Sparquote) durch Transfers bis ins nächste Jahrtausend.

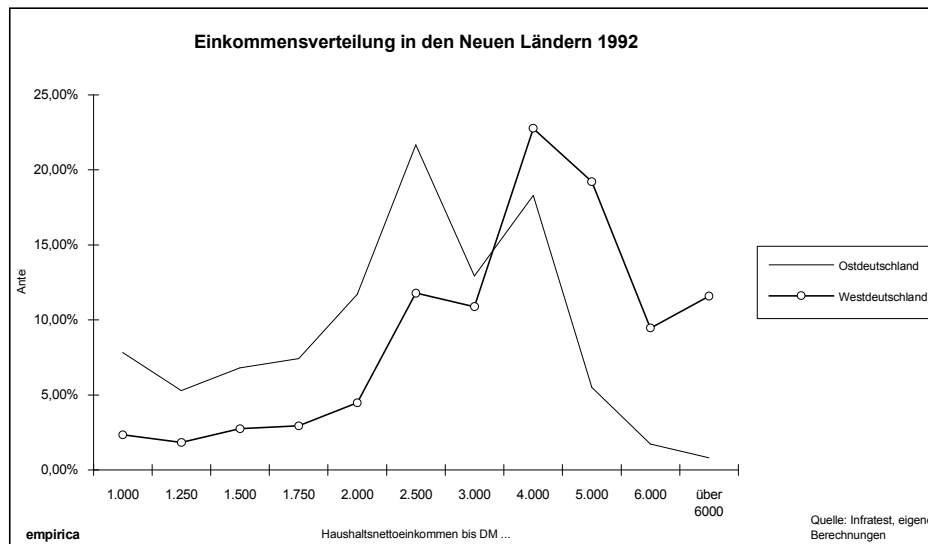
### **Ausreichende Vermögen und lokale Unternehmen**

Trotz der relativ großzügigen Umtauschregelung der Währungsunion erreichen die Vermögensbestände der ostdeutschen Haushalte (Sach- und Geldvermögen) nur Bruchteile der typischen Vermögen westdeutscher Haushalte. Durch die Veräußerung von Unternehmen nach Westen (rd. 80 % der Treuhand-Unternehmen wurden an westliche Nachfrager verkauft) und die sich jetzt anbahnende Veräußerung von Mietshäusern in großem Stil an westdeutsche Vermögensanleger kommt es zu einem Schub der Vermögenskonzentration im Westen. Auf Dauer werden ostdeutsche Haushalte Mieten, Zinsen oder Dividenden - direkt oder indirekt - in großem Stil an westdeutsche Vermögensinhaber zahlen. Dies deutet sich bereits jetzt an.

---

<sup>12</sup> Mexiko hatte teilweise wegen der starken Dominanz des Ölsektors ähnliche Probleme, die die Wachstumsrate deutlich unter die des Konkurrenten Korea drückten.

Damit wird die Einkommenskomponente Vermögenseinkommen deutlich kleiner sein als in Westdeutschland, und eine Erreichung des Ziels "gleiche Einkommen" wird in die Zukunft verschoben. Einer gleichen Einkommensverteilung in Ostdeutschland steht eine ungleiche Einkommensverteilung zwischen Ost und West gegenüber. Dies droht zu langfristig angelegten Konflikten in Deutschland zu führen.



Hinzu kommt, daß eine nachhaltige Vermögensarmut die wirtschaftliche Autonomie in Ostdeutschland beeinträchtigt. Ostdeutschland hat den Wiederaufbau der Wirtschaft aus einer komplett mittelständischen Struktur zu leisten. Aufgrund der Kostenentwicklung bleiben kaum Gewinne oder Rücklagen, um angemessenes Eigenkapital aufzubauen. Die Startvoraussetzungen sind gegenüber dem Westen außerdem deutlich schlechter. Damit bleibt die Wirtschaft labil und abhängig von Kapitalhilfen von außen. Ein Risikokapitalmarkt ist in Deutschland jedoch insgesamt noch zu schwach ausgeprägt, um den Problemen des Ostens gerecht zu werden.

### Soziale und Politische Ziele

Zu den Zielen wirtschaftlicher Leistung und deren Verteilung sind soziale Ziele als Nebenbedingung hinzuzufügen. Oft sind diese, wie etwa die "Vollbeschäftigung", erst nach Erreichen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erreichen. Unter vielen anderen halten wir für zentral:

- Die Erosion der Arbeitsmärkte durch Abwanderung junger und qualifizierter Arbeitskräfte ist zu stoppen. Insbesondere die Abwanderung aus den Randregionen (Grenze zu Polen, CSFR) und ländlichen Räumen stellt die Politik vor Probleme.

- Einen Streit gibt es darüber, inwiefern das Ziel "hohe Frauenerwerbsquote" mit dem Strukturanpassungsziel in Konflikt steht. Tatsache ist, daß Frauen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind.
- Die Wiedergewinnung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsfunktionen sind als zentrales strategisches Ziel vielleicht sogar über der wirtschaftlichen Strukturanpassung zu sehen.

#### 4. **Ökonomische Basisszenarien**

Ergebnis der bisherigen Diskussionen sind mehrere denkbare Entwicklungspfade, die wir in dem Schema "Relevante Entwicklungspfade" für die neuen Bundesländer insgesamt zusammengestellt haben. Wir unterscheiden zwei Typen von Szenarien, deren Relevanz bzw. Modifikationen für Ostdeutschland diskutiert werden sollten. Alle Szenarien konzentrieren sich in den Kernannahmen auf den Industriesektor, im Sinne einer **"organischen" Entwicklungshypothese**, d.h. eine Dienstleistungs- und Bauwirtschaftsentwicklung, die auf der Exportbasis aufbaut.

##### 4.1. **Wendeszenario**

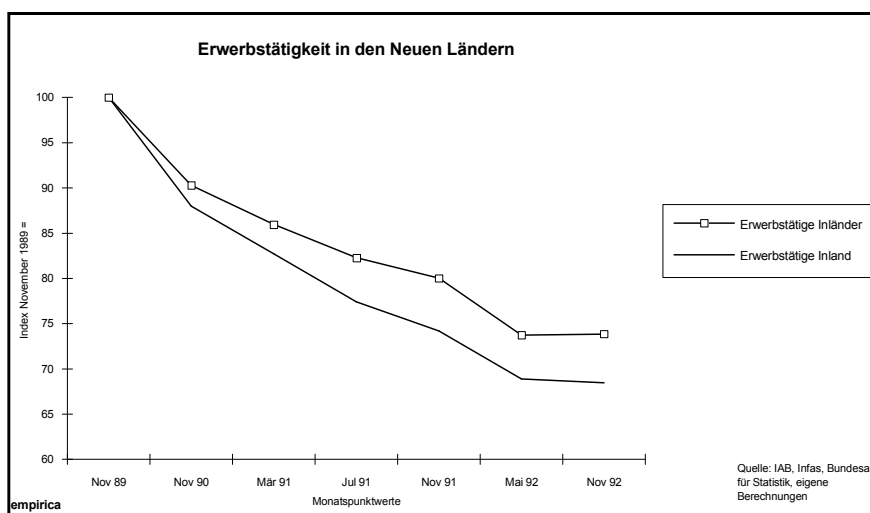
In allen Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute werden - immer weiter hinausgezögerte - **Wendepunkte der Beschäftigungsentwicklung** skizziert: Wir zitieren als Konkretisierung stellvertretend für das Konzept den Deutschland-Report des Prognos-Instituts. Hierin wird für Ostdeutschland insgesamt bis 2010 mit wieder rd 1,2 Mio Industriearbeitsplätze gerechnet. Die jetzige Industriebeschäftigung beträgt unter 680.000, eine Erreichung der westdeutschen Industriedichte würde etwa 1,5 Mio Industriearbeitsplätze bedingen (jeweils in Betrieben über 20 Beschäftigten).

Im Wendeszenario gibt es eine Untergrenze der Beschäftigung in näherer Frist; nach früheren Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute sollte diese schon 1992, später 1993 und 1994 erreicht werden. Tatsächlich beobachten wir in Ostdeutschland eine Verlangsamung des Abbaus der Industriebeschäftigung, jedoch keinen Stillstand. Für Ostdeutschland insgesamt wurde von der Bundesanstalt für Arbeit für November 1992 eine Inlandsbeschäftigung von 6,34 Mio und eine Inländerbeschäftigung (bereinigt um Pendler) von 6,84 Mio berechnet. Dabei ergab sich Stabilität seit Mai 1992. Von November 1990 bis November 1992 war die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland von rd. 8,15 Mio um rd. 22% gesunken bzw. 11% auf Jahresbasis.

Ein Stabilisierungsprozeß nach Prognos würde die Erhöhung der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe auf etwa 2/3 des Niveaus von 1991 implizieren, also eine Reindustrialisierung von rd. 500.000 Arbeitsplätzen in Betrieben mit mehr als 20

Beschäftigten. Dafür wäre bei grob angesetzten Abschreibungen von 50% des derzeitigen Fixkapitals und angenommener Kapitalausstattung von 400.000 DM je Arbeitsplatz ein Kapitalbedarf von rd. 400 Mrd DM notwendig. Bei einer auf durchschnittlich 30% reduzierten Investitionsförderung würde dies die öffentlichen Haushalte mit rd. 120 Mrd DM belasten.

- Im Investitionsgütergewerbe würden statt 356.000 Beschäftigten (Juli 1993) über 618.000 sichere Arbeitsplätze entstehen.
- Statt 114.000 Beschäftigten im Verbrauchsgütergewerbe (Juli 1993) sollte es eine Stabilisierung bei rd. 272.000 geben, d.h. mehr als eine Verdoppelung.
- Um dann auf eine Gesamtbeschäftigung von wieder 7,2 Mio zu kommen, wären rd. 4,8 Mio Dienstleistungsarbeitsplätze notwendig (derzeit rd. 3,8 Mio).



**Voraussetzungen für ein Wendeszenario:** Zunächst wäre eine reine Stabilisierung der Gesamtbeschäftigung noch nicht gleichbedeutend mit einem Wendepunkt in der Entwicklung, solange drastische Ungleichgewichte in der Handelsbilanz und Wertschöpfung gegenüber dem Westen existieren. Der Beschäftigungs-Wendepunkt sollte also im Kern auch von den Sektoren handelbarer Industriegüter nachvollzogen werden; dies ist auch die Grundlage aller bekannten Prognosen, wird jedoch durch das tatsächliche Investitions- und Beschäftigungsverhalten derzeit widerlegt.

In einem zweiten Schritt ist zu unterscheiden zwischen der "autonomen" **Strukturanpassung** Ostdeutschlands, d.h. der Verbesserung der Standortbedingungen und der Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen, und den Auswirkungen des internationalen **Konjunkturzusammenhangs** auf diesen Prozeß. Letzteres wird oft aus der aktuellen Situation heraus überbetont.

- Wirtschaftliche Wende würde bedeuten, daß die (Wieder)-Gewinnung der Weltmarktanteile (einschl. Deutschland) bei wichtigen Schlüsselsektoren weitgehende

Fortschritte macht und sich diese Sektoren quantitativ nach Erreichen des Wendepunktes wieder aufbauen. Dies würde bedeuten, daß Ostdeutschland insgesamt im Kern seine **Angebotsprobleme** gelöst hat und in die Weltwirtschaft integriert wird. Konkret würde dies z.B. heißen, daß die Maschinenbauindustrie ihren gesamtdeutschen Marktanteil von heute rd 5,7% verdreifacht. Für die Konsumgüterindustrie würde aufgrund der teilweise eingetretenen Erfolge in Ostdeutschland vermutlich eine vergleichsweise geringe Marktanteilerhöhung in Westdeutschland ausreichen.

Voraussetzung für diese Entwicklung sind eine **hohe Investitionsquote, vor allem in den Exportbassektoren Ostdeutschlands**, und die **Öffnung der Märkte** für ostdeutsche Produkte.

## Relevante Entwicklungspfade der ostdeutschen Wirtschaft bis 2010

### Situation

**1993**

unter 900.000 Industriearbeitsplätze, von 3,5 mio 1989  
Wanderungsverluste seit Mitte 1989 etwa 1 mio Personen  
BIP halb so hoch wie die Inlandsnachfrage  
55 bis 75% der Westeinkommen  
1,2 mio Arbeitslose, 35% Unterbeschäftigung  
kaum eigenständige wirtschaftliche und politische Entscheidungen

### Wendeszenario

Zahlen von PROGNOSE (siehe auch andere Institute)

... Wirtschaft stabilisiert sich rasch

**2010**

rd. 1.200.000 Industriearbeitsplätze in 2010  
noch einmal 760.000 Wanderungsverluste bis 2010  
BIP- Wachstum 6,7% bis 2010; dann 96% der Inlandsnachfrage  
Westeinkommen bei den Arbeitseinkünften, Angleichung der Vermögenseinkommen  
Arbeitslosenquote gering  
eigenständige politische und wirtschaftliche Entscheidungen = ?

### Stagnationsszenario A

Beschäftigung erholt sich nicht  
, aber: Subventionierung durch Transfers aus den "Übergewinnen" der Westdeutschen

**2010**

unter 800.000 Industriearbeitsplätze in 2010  
etwa 700.000 Wanderungsverluste bereits bis 2005  
BIP- Wachstum 3- 4% bis 2010, dann 75% der Inlandsnachfrage  
Westeinkommen bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen durch Transfers gesichert,  
Vermögenseinkommen bleiben durch fehlende Unternehmensgewinne deutlich zurück  
Arbeitslosenquote dauerhaft über 10%  
politische Entscheidungen = ?; kaum eigenständige wirtschaftliche Entscheidungen

### Stagnationsszenario B

Beschäftigung erholt sich nicht  
Westdeutschland reduziert die Transfers deutlich (z.B. wegen Staatsverschuldungsproblematik)  
d.h. Reallohnsenkung im Osten

**2010**

unter 800.000 Industriearbeitsplätze in 2010\*  
etwa 1.000.000 Wanderungsverluste bis 2005  
BIP- Wachstum 3- 4% bis 2010\*  
dann Ost- Arbeitseinkommen bei 75% der Westeinkommen  
Vermögenseinkommen durch fehlende Akkumulation der Arbeitseinkommen gering  
Effekt der Unternehmensgewinne eher positiv\*  
politische Entscheidungen = ?; wirtschaftliche Entscheidungsmöglichkeiten nehmen durch Disengagement des Westens eher zu

\*genauer Effekt ist unklar, da einerseits der Reallohn relativ sinken kann (mehr Wachstum), andererseits die Kapitalhilfen des Westens für die Unternehmen reduziert werden (weniger Wachstum)

- Mit Blick auf die rezessiven Tendenzen in Westdeutschland wird nun argumentiert, daß der **Konjunkturzusammenhang** den Strukturanpassungsprozeß massiv behindern würde, weil
  - es wegen der fehlenden Nachfrage einen Verteilungskampf um Arbeitsplätze zwischen Ost- und West gebe,
  - daher die Investitionen aus Westdeutschland nachließen
  - Fördergelder für den Aufschwung Ost knapper würden.

Damit wird zunächst das **Nachfrageargument** in den Vordergrund gestellt. Dies sollte jedoch für eine so kleine Ökonomie wie die Ostdeutschlands, die sich in die gesamte Weltwirtschaft integrieren will, vor allem in der Konsumgüterindustrie, zweitrangig sein. Auch in in einem rezessiven Weltmarkt finden die Produkte von Newcomern bei entsprechenden Absatzstrategien ihren Platz, wenn sich nur geringe Marktanteile verändern müssen. Die Konjunkturschwäche von 1992/1993 verringert aus der Sicht des weltwirtschaftlichen "Zwergen" Ostdeutschland also die Gesamtnachfrage in seinen Exportmärkten nur geringfügig.

- Wohl kann es aber zu einer raschen Umlenkung von Investitionsströmen und zu stärker auftretenden Behinderungen durch die etablierten Produzenten kommen. Schwerwiegender wirkt also das Argument des **Standortwettbewerbs**, der durch einen Abschwung verschärft werden könnte. Dieser könnte - über die Angebotsseite der Wirtschaft - eventuelle Fortschritte der ostdeutschen Wirtschaft wieder zunichte machen, vornehmlich deshalb, weil westdeutsche Unternehmen ihre Investitionen kürzen. Der Standortwettbewerb entwickelt sich jedoch nicht zwischen West- und Ostdeutschland, sondern zwischen Deutschland und immer mehr weltweit verteilten Standorten, z.B. zwischen Ostdeutschland und der CR oder Polen. Ohnehin ist wegen des hohen Fördergefälles durchaus unklar, wo in Zeiten nachlassender Nachfrage bei einem "gesamtdeutschen" Unternehmen eine Kapazitätsreduktion vorgenommen werden sollte, falls bereits produziert wird. Hier gibt es widersprüchliche Belege (siehe Stagnationsszenario), die durchaus nicht immer gegen Ostdeutschland sprechen.

Per saldo kommt es nicht allein auf die westdeutschen Investitionen an, sondern auf die Fähigkeit des entstehenden ostdeutschen Unternehmenssektors, einen eventuellen Ausfall zu kompensieren und entsprechende Markteroberungsstrategien zu finanzieren. In der geringen eigenen Investitionstätigkeit der privatisierten Unternehmen und den unterlassenen Investitionen der Treuhandanstalt liegt die Gefahr für ein Wendeszenario für Ostdeutschland. Beide Komponenten reichen derzeit nicht aus, um den zu erwartenden Rückgang westdeutscher Investitionen zu kompensieren. In einigen Sektoren (z.B. Automobil) besteht sogar eine Abhängigkeit von der westdeutschen Investitionsneigung, keineswegs jedoch in allen (z.B. Schienenfahrzeugbau).



Umgekehrt sind aus heutiger Sicht die Voraussetzungen für eine Wende:

- Teilweise **Substitution ausfallender Investitionen aus dem Ausland und Westdeutschland durch eigene ostdeutsche Investitionen**, die fast nur noch aus dem Mittelstand kommen können. Mittelfristig notwendig ist auch die Aufrechterhaltung der staatlichen Transfers (also auch staatlicher Investitionen in Ostdeutschland, Fördergefälle, etc..) sowie Maßnahmen zur Stützung der Kapitalbasis der Ostdeutschen.
- **Verwendung der Investitionen** in den Engpaßbereichen Markterschließung, Rationalisierung sowie verstärkt **in den Engpaßsektoren der Exportbasis**, um einen organischen Entwicklungsprozeß in Gang zu setzen.
- Voraussetzung dafür ist ein **offener und fairer Wettbewerb in Deutschland, Europa, etc...**

Gelegentlich wird die dynamische Entwicklung einiger Wirtschaftssektoren bereits als Anzeichen einer Wende interpretiert. Im Detail sind jedoch die häufig als positiv genannten Punkte in Frage zu stellen.

- Im wesentlichen sind sichtbare Stabilisierungserfolge im Industriesektor darauf begründet, daß ein relativ sehr großer Beschäftigtenanteil für **lokale bzw. vom Staat nachgefragte Güter** produziert. Dieser Bereich, der etwa 30% der gesamten Industriebeschäftigung sowie den Bausektor umfaßt (Bausteine, Erden, z.T. Nahrungsmittelgewerbe, Druckerei...), kann sich relativ unabhängig von der Weltkonjunktur, bestimmt durch die ostdeutschen Einkommen und Vermögen, entwickeln. Ein großer Teil dieser Einkommen wird jedoch gestützt, seine Finanzierung ist trotz Solidarpakt mittelfristig unsicher. Dadurch werden in großem Umfang getätigte Investitionen durch Nachfrageverringeringung möglicherweise bald wieder unrentabel.
- Im **Investitionsgüterbereich** hat es die ostdeutsche Industrie trotz einer massiven Welle von Ausrüstungsinvestitionen nicht vermocht, sich einen entsprechenden Anteil selbst an ihrer Inlandsnachfrage zu sichern. Diese war ausreichend, nicht jedoch die Wettbewerbsverhältnisse - und die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen. Angesichts von dramatischen Prognosen über das Überleben der Maschinenbauindustrie, den zurückgestellten Investitionen im Fahrzeugbau sowie den großen Problemen des Schienenfahrzeugbaus beim Absatz im Osten sind die Voraussetzungen für eine Stabilisierung in Frage zu stellen. Der einzige Lichtblick im Investitionsgütergewerbe ist die Elektrotechnik, die von den nachgeholten Investitionen im Energiebereich profitieren könnte, wenn Local-Content-Bemühungen stärker als bisher zum Erfolg führen, sowie eine möglicherweise aus politischen Gründen fortgeführte Subventionierung des Ost-Exports.

- Im **Konsumgüterbereich** gilt dies mit Abschwächungen. Einige Branchen, denen es im "Einheitsboom" nicht gelungen war, eigene Marktanteile zu erobern, kamen später (bei abschwächender Konjunktur!) zum Zuge. Es gibt keinen Grund, warum bei entsprechendem Marktzugang sich diese Erfolgsgeschichte nicht auf dem westdeutschen Markt wiederholen sollte, wenn entsprechend in Marketing und Vertriebswege investiert wird.
- Im **Dienstleistungssektor** begegnet man hohen Wachstumsprognosen für private Dienstleistungen (z.B. Tourismus), die angesichts der unsicheren Einkommensbasis und der fehlenden dispositiven Funktionen überzogen erscheinen.

Auch im Wendeszenario werden erhebliche Transfers nach Ostdeutschland notwendig. Dies erklärt sich aus der geringen Industriedichte, die auch in einem solchen Reindustrialisierungsprozeß nur erreichbar ist (etwa 60% der westdeutschen), sowie der infolge hohen Arbeitslosigkeit. Weiterhin werden die westdeutschen Sozialversicherungszahler den größten Teil der Transferlasten übernehmen, während die Steuereinnahmen der neuen Länder noch lange nicht ausreichen werden, um eine gewisse wirtschaftspolitische Selbständigkeit herbeizuführen.

Um das Wendeszenario zu realisieren, müßte in Ostdeutschland relativ schnell eine gesunde und eigenkapitalstarke, mittelständische Wirtschaft entstehen. Eine solche Entwicklung bedeutet erhebliche zusätzliche Anstrengungen. Ohne größere Erfolge der Wirtschaftsförderung dürfte die mögliche Entwicklung von Beschäftigung und Wachstum in Ostdeutschland mit einiger Wahrscheinlichkeit schlechter sein als bisher angenommen bzw. als im Wanderungsszenario unterstellt.

#### 4.2. Stagnationsszenario

Analog zum Wendeszenario könnte das Stagnationsszenario von der **Kombination Konjunkturschwäche im Westen** (die das westdt. Investitionsvolumen unmittelbar reduziert) **und durch politische Maßnahmen nicht ausreichend bekämpften Mangel an ostdeutschen eigenen Investitionen** erzeugt werden. Letzteres hängt in hohem Maße von einer Fortführung der bisherigen Förder- und Privatisierungspraxis ab. Wird diese beibehalten, so werden die Stilllegungsanreize von übernommenen ostdeutschen Betriebsteilen weiterhin (nach Erhalt der Kaufpreissubvention) maximiert, der Mittelstand und die lokale Industrie nur unzureichend gefördert. In diesem Szenario wird die Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit durch Abwicklung ersetzt, wie 1991/1992 relativ unabhängig von der Gesamtnachfragesituation, und der Mittelstand gehemmt. Das Stagnationsszenario kann demnach sogar bei einer Erholung der Weltwirtschaft stattfinden.

Die Wirtschaftsentwicklung des Ostens wird wegen der in einem solchen Falle noch stärkeren Dominanz westdeutscher Unternehmen von dem internen Konkurrenzkampf zwischen Ost und West um die Verteilung der Arbeitsplätze bestimmt sein (Beispiele: Daimler Benz Ludwigsfelde, Umform Technik Erfurt, DKFL, VW Mosel, Schiess/Union, etc.). Drohen tatsächlich unter Umständen 1 Mio Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe bis Mitte/Ende der 90er Jahre in Westdeutschland abgebaut zu werden, so dürfte dies zu dem Versuch führen, mangels politischer und wirtschaftlicher Einflußmöglichkeiten auf die übrigen weltweiten Standortkonkurrenten, die Industriekonkurrenz im eigenen Land vollends auszuschalten und die wenigen wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze aus dem Osten in den Westen zu verlagern.

Dies würde vorderhand aus betriebswirtschaftlichen Gründen vernünftig sein, denn die lokalen Zentren des Wachstums befinden sich im Westen, und die Faktorkosten des Westens werden voraussichtlich in den nächsten Jahren eine deutlich ruhigere Entwicklung nehmen als während des Vereinigungs-Booms. Volkswirtschaftlich gesehen würde eine solche Entwicklung jedoch eine Schwächung des Standorts Deutschland insgesamt ergeben und wegen der Schiefelage der Finanzierung den Bankrott des Sozialsystems bedeuten.

In diesem Szenario sind Schätzungen naturgemäß schwieriger, da eine Verlängerung der negativen Wachstumsraten von Beschäftigung und z.T. auch der Produktion im Industriesektor die nahe zu völlige Deindustrialisierung Ostdeutschlands bedeuten würde. Dies ist zwar für den Bereich der lokalen und an den Staat verkauften Güter relativ unwahrscheinlich. Betroffen werden vor allem das Investitionsgütergewerbe und die Chemieindustrie sein. Grundhypothesen für dieses Szenario für Ostdeutschland sind:

- Unzureichende Anstrengungen für die Rettung der Investitionsgüterindustrie in Ostdeutschland und die Schaffung eigenständiger Unternehmen.
- Ein weiterer Zusammenbruch der Ostmärkte, so daß die langen Durststrecken bis zu einem Wiederanspringen der Nachfrage aus dem Osten von den meisten ostdeutschen Unternehmen nicht überwunden werden können.
- Weitere Verschlossenheit der westdeutschen Märkte und Untätigkeit der Wirtschaftspolitik bei einer Marktöffnung.
- Keine Impulse durch die Verlagerung oder Schaffung autonomer Dienstleistungen, z. B. der Erhaltung eigenständiger größerer Unternehmen oder der raschen Verlagerung von Bundeseinrichtungen.

Für Westdeutschland bedeutete ein eventueller beschleunigter Abbau der Industriebeschäftigung bei nüchterner Betrachtung keineswegs eine wirtschaftliche Katastrophe, sondern nur die Fortsetzung des durch den Dollar-Boom und den Vereinigungs-Boom der 80er Jahre aufgeschobenen, "normalen" Deindustrialisierungsprozesses und eine Folge des Entwicklungs-/Kostenniveaus. Für die unter Marktanteils- und Kapitalgesichtspunkten "infant industry" Ostdeutschland sind die Auswirkungen möglicher-

weise wesentlich dramatischer, wenn bei Investitionen keine Kostenvorteile genutzt werden können.

Durch die Verkaufspolitik der Treuhandanstalt sind etwa 80% der verkauften Unternehmen in westdeutsche Hände übergegangen. Obwohl im Investitionsgütergewerbe die Privatisierungsquoten z.T. erst 40% betragen, sind auch hier die westdeutschen Investoren auch langfristig in der Überzahl. Es kommt nun in einem allgemeinen Abbauszenario darauf an, wie das Verhalten westdeutscher Investoren im Zuge des allgemeinen Personalabbaus sein wird. Dafür halten wir zwei Strategientypen für realistisch:

- Modell Opel **"Verdrängungswettbewerb aus dem Osten"**: Die westdeutsche Industrie übt Druck auf die eigenen, zu teuer gewordenen westdeutschen Standorte aus, indem im Osten wettbewerbsfähige, kapitalintensive Betriebe (ohne größere Gewerkschaftseinflüsse) errichtet werden. In diesem Modellszenario bekommt der Osten neben seinen Altindustrien hochmoderne, kapitalintensive, jedoch beschäftigungsschwache Produktionseinheiten. Dieses ist als optimistisches Szenario für Ostdeutschland zu kennzeichnen; es ist jedoch unmittelbar einleuchtend, daß eine extreme High-Tech-Strategie sowohl für den Staat zu teuer als auch für den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu unzureichend ist.
- Modell Mercedes Ludwigsfelde **"Verdrängungswettbewerb aus dem Westen"**: In diesem Fall wurde ein geplanter Werksneubau aufgegeben bzw. der Marktzutritt eines möglichen mißliebigen Konkurrenten (IFA) verhindert. Der Grund sind Verteilungskämpfe zwischen Ost und West um hochwertige Arbeitsplätze. Dieser Machtkampf findet heute in allen westdeutschen Unternehmen des Investitionsgütergewerbes und der Chemie statt. Die Machtverteilungen sind auch hier - ähnlich wie in der Politik - mit den Beschäftigungsverteilungen in etwa gut angenähert, d.h., der Osten ist strukturell unterrepräsentiert.

Das Modell ist auch anstatt als unterlassene oder verzögerte "Direktinvestition westdeutscher Unternehmen" in der Variante "Zulassung eines Marktzutritts für ostdeutsche Unternehmen" denkbar. Dann verschieben sich die Agenten von der internen Unternehmens- auf die Branchenebene.

Beispiel: Modell Goliath gegen David (z.B. "G7" der Kühlschrankindustrie gegen dkk Scharfenstein): Eine häufiger als öffentlich bekannt ausgeübte Variante des Arbeitsplatzverteilungskampfes ist das "Niedermachen" der entstehenden Konkurrenz aus Ostdeutschland durch Verhinderung des Marktzutritts (in diesem Fall durch Rufmord, in anderen Fällen durch politische Einflußnahme (Kali) oder Kampfpreise).

Beide Typen führen für Ostdeutschland unter Schrumpfung der Industriebeschäftigung Gesamtdeutschlands zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Es ist allerdings wegen der Widerstände im Westen auch bei aktiven Verdrängungsstrategien Ost nicht mit einer Stabilisierung größeren Ausmaßes zu rechnen, sondern mit einem weiteren langsamen Absinken der Beschäftigung.

Insgesamt dürfte die Industriebeschäftigung in einem Stagnationsszenario nochmals deutlich abnehmen, so daß erst mit einer Stabilisierung bei etwa 500.000 gerechnet werden könnte (Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten). Insgesamt könnte der Industriesektor noch rd. 800.-900.000 Beschäftigte halten. Dies würde dann eine Industriedichte von unter einem Drittel der

Westdeutschen bedeuten. Die **sozial- und regionalpolitischen Konsequenzen** wären wahrscheinlich extrem teuer:

Die Transfers von West nach Ost würden nicht sinken oder konstant bleiben, sondern steigen. Im wesentlichen werden diese Transfers durch Aufwendungen der Sozialversicherung abgedeckt. Bei 1.500 bis 2.500 DM fiskalischem Aufwand für Arbeitslose (je nach Länge der Arbeitslosigkeit, Quelle: Berechnungen des DIW) würde je 100.000 fehlender Industriearbeitsplätze bei etwa konstanter Dienstleistungsbeschäftigung ein jährlicher Transferbedarf von etwa 2,4 Mrd DM nach Ostdeutschland erforderlich. Damit wäre die Differenz zwischen dem Stagnations- und Wendeszenario mit Kosten von fast 17 Mrd jährlich verbunden, die vom westdeutschen Steuerzahler aufgebracht werden müssten.

Gleichzeitig können jedoch auch vom Bund finanzierte Maßnahmen wie die ABM-Maßnahmen oder die Kommunalfinanzierungs-Programme nicht zurückgefahren werden. Mit dem Ausfall eines Gewerbesteuerzahlers einer Kommune sinken die kommunalen Einnahmen dramatisch. Deshalb ist sogar mit einer Steigerung der Kommunalfinanzierungs-Transfers zu rechnen. Das Szenario hätte fiskalpolitische Sprengwirkung für ganz Deutschland. Es ist die Frage, ob der jetzt ausgehandelte Länderfinanzausgleich auf dieser Basis weiter Bestand haben könnte.

## TEIL II: STRUKTURENTWICKLUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

### 1. Entwicklung der Wirtschaftsstruktur

#### 1.1. Globales Arbeitsplatzdefizit

Langfristig persistente Unterschiede der Wirtschaftsstruktur zwischen Ost und West zeichnen sich schon heute ab. Bis zu einem gewissen Grade sollten sich in einer davon unabhängigen normativen Überlegung die Beschäftigungsstrukturen derjenigen Westdeutschlands und anderer Industrieländer angleichen, wobei dies durchaus nicht für jeden Subsektor zutreffen sollte. Für statistische Vergleiche mit Westdeutschland wurden Zahlen von 1990 verwendet, um den Beschäftigungseffekt des Einigungsbooms zu kontrollieren.

Nach der per 30.09.1992 verfügbaren Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug das Arbeitsplatzdefizit bei **abhängigen zivilen Erwerbspersonen** gegenüber Westdeutschland nur rd. 130.000. Diese Zahl dürfte sich durch eine nochmalige Reduktion im Verarbeitenden Gewerbe (bei den Betrieben über 20 Beschäftigte zwischen Oktober 92 und Juli 93 nochmals um 170.000) deutlich erhöht haben. Hinzu kommen Entlassungen im öffentlichen Bereich (Reichsbahn, Verwaltung), die durch die übrige Beschäftigungsdynamik nicht aufgefangen wurden.

Die letzte verfügbare Zahl der **Beamten** zeigt dagegen ein Defizit von rd. 460.000 Personen in Ostdeutschland auf. Beamte gab es Mitte 1992 erst 5.100, d.h. einen je Tausend gegenüber 31 je Tausend in den alten Bundesländern. Die Zahl der **Selbständigen** wird von uns auf rd. 500.000 geschätzt (Ende 1992). Damit fehlen zur Erreichung der westdeutschen Vergleichszahl noch einmal 250.000 Personen. In einigen Berufszweigen (Handwerk) ist die Dynamik 1993 nach wie vor hoch, in anderen (Landwirtschaft, Handel) stagniert die Entwicklung. Das gesamte **globale Arbeitsplatzdefizit**, das per 30.09.1992 auf rd. 850.000 oder 54 je tausend Einwohner geschätzt wird, dürfte sich bis Mitte 1993 nochmals deutlich erhöht haben.

**Beschäftigte zum 30.09.1992 in Ostdeutschland incl. Ostberlin  
und Westdeutschland 1990 (Inlandskonzept)**

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen, Selbständige, Erwerbstätige Ost Schätzungen (\*)

	Ostdeutschland			Westdeutschland			STRUKTURDIFFERENZ September 1992		
	30.09.1992	je 1000 Einw.	je Erwerbst.	1990	je 1000 Einw.	je Erwerbst.	je 1000 Einw	Abweichung	absolut(Einw.zahl)
<b>Einwohner</b>	<b>15.725.000</b>		2,47	<b>62.063.000</b>		2,18			
<b>Erwerbstätige*</b>	<b>6.359.752</b>	<b>404</b>	<b>100,0%</b>	<b>28.444.000</b>	<b>458</b>	<b>100,0%</b>	<b>-54</b>	<b>-11,8%</b>	<b>-847.149</b>
Selbständige*	<b>500.000</b>	32	7,9%	2.963.000	48	10,4%	<b>-16</b>	-33,4%	-250.740
Beamte (30.06.92)	<b>161.000</b>	10	2,5%	2.471.000	40	8,7%	<b>-30</b>	-74,3%	-465.081
<b>Sozvpfl.Beschäftigte</b>	<b>5.698.752</b>	<b>362</b>	<b>89,6%</b>	<b>23.010.000</b>	<b>371</b>	<b>80,9%</b>	<b>-8</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-131.328</b>
Landwirtschaft	240.824	15	3,8%	228.000	4	0,8%	12	316,9%	183.055
Energie, Bergbau	196.457	12	3,1%	422.000	7	1,5%	6	83,7%	89.534
Verarbeitendes Gewerbe	1.219.572	78	19,2%	8.405.000	135	29,5%	-58	-42,7%	-910.016
Bau	640.914	41	10,1%	1.690.000	27	5,9%	14	49,7%	212.716
Handel	550.186	35	8,7%	3.187.000	51	11,2%	-16	-31,9%	-257.309
Verkehr, Bahn, Post	428.408	27	6,7%	1.090.000	18	3,8%	10	55,1%	152.233
Banken, Versicherungen	106.594	7	1,7%	928.000	15	3,3%	-8	-54,7%	-128.535
Sonstige Dienstleistungen	1.140.670	73	17,9%	5.077.000	82	17,8%	-9	-11,3%	-145.697
Öffentl. Verwaltung	971.671	62	15,3%	1.413.000	23	5,0%	39	171,4%	613.657
Organisationen o.E.	144.606	9	2,3%	570.000	9	2,0%	0	0,1%	184
ohne Angabe	58.850	4	0,9%						
<b>..nur Sozvpfl. Besch:</b>									
<b>Prim.+Sek. Sektor</b>	2.297.767	146	36,1%	10.745.000	173	37,8%	-27	-15,6%	-424.711
<b>Tertiärer Sektor</b>	3.342.135	213	52,6%	12.265.000	198	43,1%	15	7,5%	234.533
Nachrichtlich:	(DIW Jan 92, Mikrozensus April 1991)								
Landwirtschaftlich Selbst.	<b>14.000</b>	1	0,2%	727.000	12	2,6%	-11	-92,4%	-170.201
Handel Selbst.	<b>91.000</b>	6	1,4%	645.000	10	2,3%	-5	-44,3%	-72.425
Sonst. Dienstleist. Selbständige	<b>124.000</b>	8	1,9%	899.000	14	3,2%	-7	-45,6%	-103.781
Öffentl. Verwaltung Beamte	<b>81.000</b>	5	1,3%	1.366.000	22	4,8%	-17	-76,6%	-265.106
Verkehr, Bahn, Post Beamte				449.000	7	1,6%	-7	-100,0%	-113.764

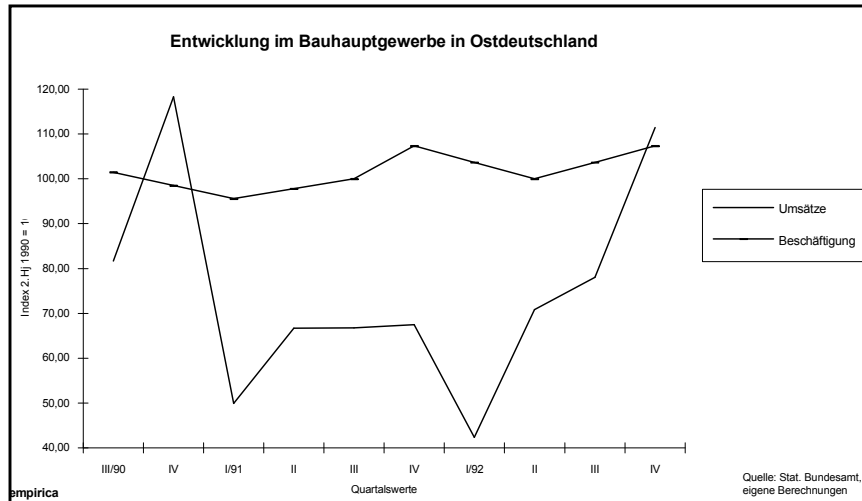
## 1.2. Entwicklung in der Landwirtschaft und im Produzierenden Gewerbe

- In der **Landwirtschaft** werden ähnlich **niedrige Beschäftigungszahlen** wie in Westdeutschland, bei z.T. höherer Produktion, ergo Produktivität zu erwarten sein. Per 30.09.1992 waren etwa 250.000 Personen noch in der Landwirtschaft beschäftigt, d.h. je Einwohner etwa gleich viele wie in Westdeutschland, wenn man Selbständige und abhängig Beschäftigte zusammenzählt. Die Strukturanpassung in der Landwirtschaft kann als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden.

Dabei ist jedoch die Altschuldenfrage der Genossenschaften nach wie vor ungeklärt. Die den Altkrediten gegenüberstehenden Werte des Anlagevermögens betragen nach verschiedenen Berechnungen etwa 25% des Kreditvolumens. Derzeit wird eine Regelung durchgeführt ("Rückstellung von Krediten gegen Besserungsschein"), die die Landwirte durch Kapitalisierung der Zinszahlungen, die über eine 20%igen Gewinnanteil hinausgehen, in die Überschuldung treiben wird. Darüberhinaus gibt es große Probleme mit der Rückübereignungspraxis an Boden. Alles dies sind "hausgemachte" Probleme des Staates.

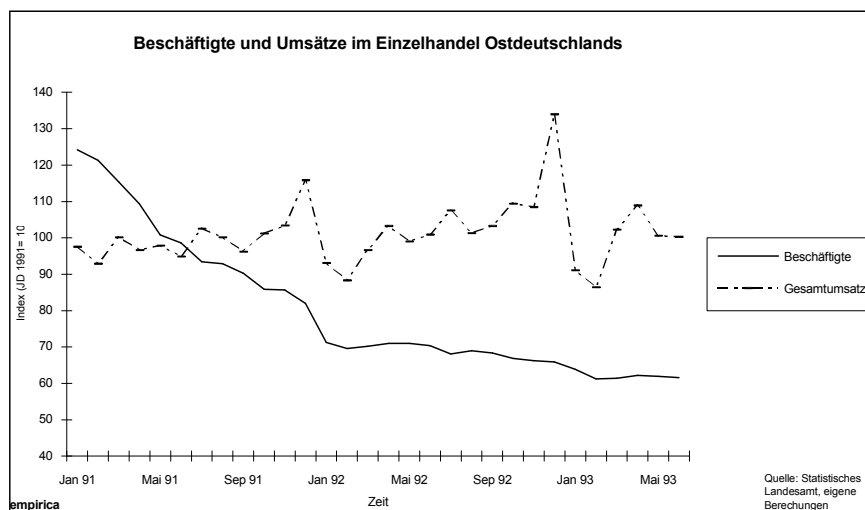
- Ostdeutschland wird auf Dauer einen "**zu kleinen**" **Industriesektor**, insbesondere einen zu kleinen Investitionsgütersektor, behalten. Selbst wenn die verlorenen Marktanteile wieder wettgemacht werden, was durchaus unsicher ist, wird durch die erhöhte Kapitalintensität (Effekt der Förderung und Arbeitskosten) gegenüber einem "organischen Prozess" Beschäftigung eingespart. Die laufende Industriestatistik belegt im Verarbeitenden Gewerbe für den Monat Juli 1993 nur noch 682.000 Beschäftigte in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten (30.09.92: 850.000). Per 30.09.92 betrug das Defizit gegenüber Westdeutschland bereits rd. 900.000 Arbeitsplätze, wenn die Sozialversicherungsstatistik ein realistisches Bild zeichnet; Mitte 1993 ist mit rd. 1,1 Mio zu rechnen. Dabei ist die Beschäftigung in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten (Handwerk!) wahrscheinlich leicht gestiegen. Eine detaillierte Analyse folgt weiter unten.
- Möglicherweise wird es durch ein dauerhaftes finanzielles Engagement des Staates und im Zuge der Einkommensangleichung im **Bausektor** (Wohnungsbausubventionen, öffentlicher Bau, Investitionsförderung) eine dauerhafte "Überbeschäftigung" geben. Ähnliches trifft auch auf die mit Sanierungs- und Umweltschutzarbeiten beschäftigten, und nicht dem Bausektor zugerechneten Sektoren zu. Da hier kaum Effekte der Kapitalintensität bestehen (bzw. erwünscht sind, ABM), dürfte damit ein Beschäftigungsgewinn einhergehen. Die Baubeschäftigung, ein Hoffnungsträger, steigt im Verlauf nur unbedeutend auf rd. 730.000 Personen (bei 640.000 abhängig Beschäftigten) an. Damit sind jedoch relativ zu Westdeutschland mindestens 210.000 Personen mehr beschäftigt.





### 1.3. Entwicklung im tertiären Sektor

- Der **Handel** dürfte durch die (mit der durch die Wirtschaftsförderung maßgeblich verursachten) hohen Kapitalintensität (große Flächen, Cash- und-Carry) eine deutlich geringere Beschäftigung je DM Umsatz als im Westen erreichen. Die Entwicklung seit 1990 ist wider Erwarten ernüchternd. So sinkt die Beschäftigung zwar 1993 nicht mehr, Erholungstendenzen nach dem starken Abbau sind jedoch ebenfalls nicht zu beobachten. Gegenüber dem Westen hat sich ein Strukturdefizit von 250.000 Arbeitsplätzen aufgebaut.



Einzig im Handel, der durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse am stärksten in seiner Entwicklung gehemmt wurde, eröffnen sich quantitativ bedeutsame Beschäftigungsperspektiven für Ostdeutschland. In Westeuropa mehren sich die Zeichen,

daß großflächige Einkaufszentren an der Stadtgrenze durch eine intelligente Innenstadtentwicklung auskonkurriert werden können. Diese ist wesentlich beschäftigungsintensiver als die Cash-und-Carry-Märkte, die in den neuen Ländern durch die Eigentumsproblematik und die enge Ziehung der kommunalen Grenzen der Großstädte stark gefördert wurden.

- Durch die flachen Hierarchien aller Unternehmen bedingt werden die **unternehmensbezogenen Dienstleistungen** (Finanzen, Medien, Beratung) schwächer entwickelt sein, also auch die Beschäftigung in den entsprechenden Sektoren. Zwar wächst die Beschäftigung im Banken/Versicherungsbereich nach wie vor dynamisch, das Strukturdefizit von fast 130.000 wird sich jedoch kaum ausgleichen.

Die flachen Hierarchien der Unternehmen in Ostdeutschland bedingen, daß ein weiterer Strukturunterschied zum Westen bei den privaten Dienstleistungen insgesamt bestehen bleiben wird.

- **Haushaltsorientierte Dienstleistungen** werden sich voraussichtlich einkommensbedingt etwas schwächer entwickeln als in den westlichen Bundesländern. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß sich die Unterschiede stärker im Preisniveau als in den Beschäftigungszahlen widerspiegeln.
- **Soziale Dienstleistungen und der Staatssektor** werden wegen der zunehmenden finanziellen Engpässe von ihrer derzeitigen rechnerischen "Überbeschäftigung" unter das westdeutsche Niveau gedrückt werden.

Besonders interessieren Daten über die **Dynamik der Arbeitsnachfrage** im tertiären Sektor, um zu prüfen, in welchem Umfang die Absorption der Beschäftigungsfreisetzungen aus den produzierenden Sektoren in Gang gekommen ist und wo noch Beschäftigungspotentiale existieren.

Detailliert, neueren Datums und auf eine genügend große Stichprobe gestützt, liegen nur Zahlen für das Bundesland Sachsen-Anhalt vor, die aus dem Vergleich des Mikrozensus (März 1991) und zweier Wellen der IAB-Befragungen derselben Personen (n=10.000;8.000) gewonnen wurden.

Innerhalb des Dienstleistungssektors von Sachsen-Anhalt (in der Zeit von März 1991 bis September 1992)

- wurde die **Lücke bei Bank und Versicherungsdienstleistungen knapp zur Hälfte geschlossen.**
- **weitete sich das Beschäftigungsdefizit im Handel aus** (z.B. aus strukturellen Gründen wie ungekl. Eigentumsverhältnisse).
- wurde der **Arbeitsplatzüberhang im Verkehrssektor drastisch auf die Hälfte reduziert.**

- Zu den übrigen Bereichen lassen sich wegen Abgrenzungsproblemen und Strukturunterschieden schwer Aussagen machen. Die **"sonstigen (privaten) Dienstleistungen"** entwickeln sich dynamisch; auf die staatlichen Dienste gehen wir weiter unten ein.

<b>Neue Beschäftigungsverhältnisse 3/92 - 9/92 in Sachsen- Anhalt</b>			
	<b>Beschäftigtenanteile</b>	<b>Anteil neue Beschäftigungen</b>	
	<b>September 1992</b>	<b>März bis September 1992</b>	
	<b>in %</b>	<b>in %</b>	<b>relativ z. Beschäftigtenanteil</b>
Banken, Versicherungen	2%	4%	2,00
Sonst. Verarbeitendes Gewerbe	6%	9%	1,50
Sonst. Dienstleistungen	10%	15%	1,50
Bau	11%	16%	1,45
Handel	8%	11%	1,38
Öffentl. Verwaltung	11%	12%	1,09
Metall/Elektroindustrie	12%	11%	0,92
Bildung, Gesundheit	16%	12%	0,75
Energie, Bergbau	3%	2%	0,67
Landwirtschaft	5%	3%	0,60
Chemieindustrie	6%	3%	0,50
Verkehr, Bahn, Post	7%	1%	0,14
<b>ohne Angabe</b>	3%	1%	0,33
<b>Prim.+Sek. Sektor</b>	43%	44%	1,02
<b>Tertiärer Sektor</b>	54%	55%	1,02

Quelle: IAB- Monitor Sachsen- Anhalt 1992, eigene Berechnungen

empirica

Es muß davor gewarnt werden, aufgrund dieser Analyse den Dienstleistungssektor als Zielsektor der Strukturanpassung zu hoch einzuschätzen. Wie die Entwicklung im Banken/Versicherungsbereich bereits andeutet, hat sich die Entwicklung auch bei den haushaltsorientierten Dienstleistungen rasch vollzogen, die Beschäftigungsdynamik gerät jedoch nach diversen Quellen stellenweise bereits ins Stokken. Produktionsorientierte Dienste werden stark an der noch lange schwachen Entwicklung des Industriesektors orientiert sein, denn autonome Dienstleistungsentwicklungen gibt es trotz der gewissen Zentralität der Städte und mit Ausnahme von Berlin kaum.

#### 1.4. Entwicklung im Staatssektor

Im Staatssektor wird es im kommunalen und Landesbereich zu weiterer Personalreduzierung kommen, nicht zuletzt wegen des dort schon besonders weit fortgeschrittenen Lohnanpassungsprozesses. So steigen die Personalausgabenquoten rasch. Der Aufbau anderer staatlicher Dienstleistungen wird, sofern durch den Bund oder das Land initiiert, wegen der Sparzwänge weniger beschäftigungsintensiv als in den alten Bundesländern sein.

Die gemessen an westdeutschen Standards überhöhte Beschäftigung von etwa 70 je Tausend (September 1992) gegenüber 45 je Tausend in Westdeutschland (incl. Bundesregierung!) führt zu Schätzungen über den Personalabbau in Größenordnungen von 400.000 bis 500.000. Eine Entlassungswelle wird auch durch die Spitzenreiterrolle in der

Lohnentwicklung (ab 1.7.93 80%, für versetzte Westbeamte beträchtliche Zuschläge) wahrscheinlich. Dies kann angesichts der Tatsache, daß sich Metallarbeiter 1993 während der Strukturanpassungskrise mit Effektivlöhnen von rd. 65% zufriedengeben müssen, nur als verzerrt und unangemessen gewertet werden.

Eine Konsequenz der Verwaltungen ist die systematische Herabstufung in niedrigere Gehaltsgruppen, die für Aufruhr sorgt. Brandenburg ist das einzige Land, das mit einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zumindest ansatzweise den Versuch unternommen hat, die Außenseitergruppe der arbeitslosen Lehrer zu integrieren, anstatt auf volle Erreichung der 100% bis 1994 für die wenigen verbleibenden "Insider" zu setzen.

Den Schätzungen über einen Personalabbau in Höhe von rd. 400.000 wird mit einigem Recht entgegengehalten, daß

- im Westen ein wesentlich größerer Teil der industrienahen Forschung in staatlichen Einrichtungen stattfindet,
- in der Umbruchphase ein höherer Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen bestehe (Wirtschaftsförderung etc..),
- im Bereich Bildung und Erziehung die Verhältnisse eher auf eine Unterbesetzung in Westdeutschland als auf eine Überbesetzung in Ostdeutschland hindeuten.

Jedoch gibt es umfangreiche Effizienzreserven gegenüber dem westdeutschen Verwaltungsapparat, so daß eine globale Überbesetzung wegen der Umstände des Umbruchs nicht ohne weiteres gerechtfertigt ist. Zudem ist die Überbesetzung auch unter Anerkennung der Einwände sehr hoch; sie wäre wirtschaftspolitisch zu akzeptieren, wenn in der Lohnpolitik eine Anpassung an die moderatere Gesamtentwicklung sichtbar würde.

Im Bildungs- und Erziehungsbereich führt die Entwicklung von Wanderungen und Geburten zu einer natürlichen Senkungstendenz, die Freisetzungen erfordert. Andererseits wäre es wünschenswert, wenn sich der Erziehungsbereich nicht personell an die niedrigen Standards Westdeutschland anpassen würde. Insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung ist in der Tat die Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebots und damit eine Verminderung der Diskriminierung von Familien/Frauen mit Kindern eine Investition mit entsprechender langfristiger Rendite durch Förderung des derzeit produktivsten Investitionsprojektes in der Gesellschaft, der Kindererziehung.

## **2. Anpassungen im Industriesektor**

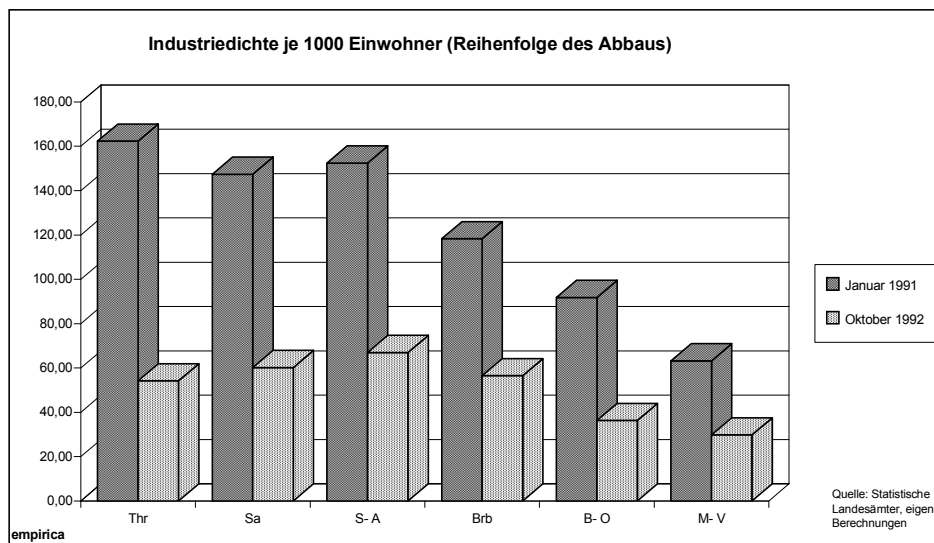
Zentraler Punkt einer Entwicklungsstrategie für Ostdeutschland sind Maßnahmen zur Verhinderung der Deindustrialisierung. Dies ist aus zwei Gründen zwingend geboten: Erstens ist der Sprung in die sog. "postindustrielle" Gesellschaft kaum möglich, höchstens jedoch unter Beibehaltung und Ausweitung der bereits jetzt hohen Transfers aus Westdeutschland

(5% des WestBSP). Zweitens ist andererseits der Aufbau vollkommen neuer Industrien durch Zerstörung der alten eine wirtschaftspolitische Illusion angesichts der Standortalternativen in aller Welt und der allgemein schwachen Investitionstätigkeit in den Industrieländern. Auch Schumpeter hatte nicht Prozesse wie die derzeit in Ostdeutschland ablaufenden gemeint, als er von "schöpferischer Zerstörung" sprach. Für Ostdeutschland gilt, wie auch für andere Beispiele aus der Wirtschaftsgeschichte, daß es leichter ist, Industrien zu zerschlagen als neue aufzubauen. Im Extremfall könnte für die Industrie sogar gelten: "They never come back."

## 2.1. Allgemeine Situation

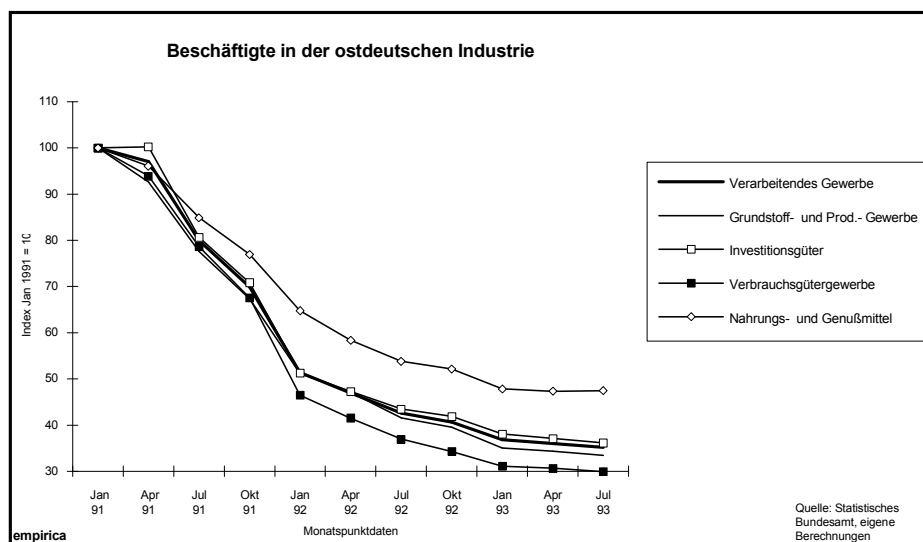
### 2.1.1. Tiefgreifende Strukturkrise anstatt geordneter Strukturanpassung

Der ostdeutsche Industriesektor befindet sich auch Mitte 1993 noch mitten in der Strukturanpassung. Der Quotient von **Industriebeschäftigten** je tausend Einwohner (Industriedichte) sank innerhalb von 24 Monaten von sehr hohen 195 auf einen Schätzwert von 63 verglichen mit 133 in Westdeutschland. In Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten sind es nur lt. Statistik des Verarbeitenden Gewerbes noch 680.000 oder 42,5 je tausend Einwohner, für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt nehmen wir rd. 1 Mio Arbeitsplätze an. Damit beträgt die Industriedichte im Osten Deutschlands nur noch knapp die Hälfte der Vergleichszahl Westdeutschlands. Auch der Anteil des Industriesektors an der Gesamtbeschäftigung entwickelte sich 1992 auf 18,4% im Verhältnis zu Westdeutschlands 32,1% zurück.



Die Höhe des Abbaus der Industriebeschäftigten war in den Ursprungsgebieten der mittelständischen Industrie Deutschlands, Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt am

drastischsten. Hier besteht ein räumliches Zusammentreffen mit besonders hart von der Strukturanpassung getroffenen Sektoren wie dem Maschinenbau oder der Textilindustrie; andererseits "überrascht" die relativ gute Position der Länder mit den höchsten Anteilen an Großbetrieben, namentlich Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. In Sachsen-Anhalt, zum Beispiel, wurde die Industrialisierung lediglich durch ein starkes Engagement der Treuhandanstalt in Magdeburg und im Chemiesdreieck etwas aufgehalten. Insofern ist die "Erhaltung industrieller Kerne" meßbare praktische Politik, zum Nachteil Sachsens und Thüringens. In diesen eher "mittelständischen" Regionen nahm die Entwicklung jedoch einen schärferen Verlauf. Heute liegt die Industriedichte in Sachsen deutlich unter der Industriedichte Mecklenburg-Vorpommerns aus der Zeit vor der Wende!

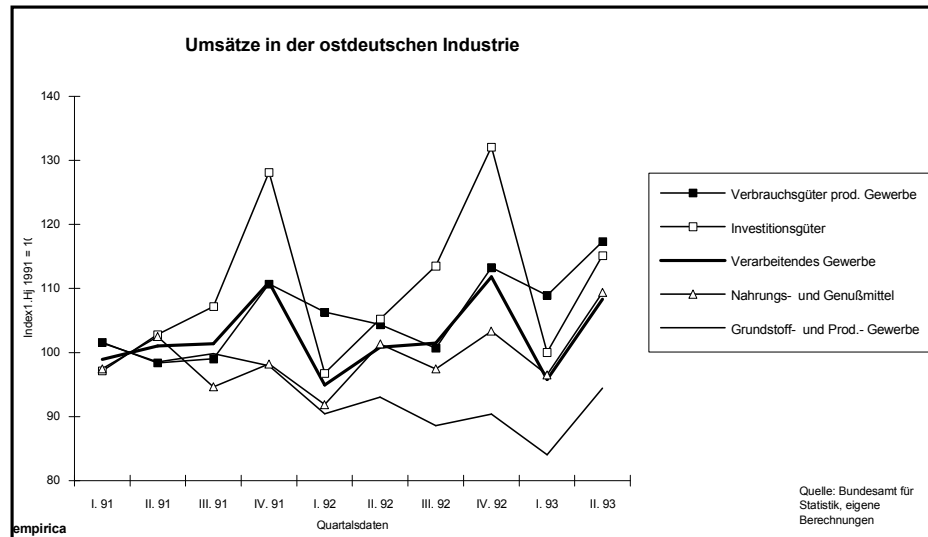


Mit diesem hohen Rückgang ist der im Rahmen der Strukturanpassung zu erwartende Abbau längst übertroffen. Die Industriedichte Ostdeutschlands ist derzeit (Juli 1993) in etwa identisch mit derjenigen Portugals 1988, nur etwa 80% des koreanischen Wertes.

Durchgängig kann als das Hauptproblem des Industriesektors die schwierige Erschließung von neuen Märkten bzw. das Halten oder Wiedergewinnen alter Märkte genannt werden. Die **Umsätze** des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland veränderten sich von 1991 auf 1992 nicht. Dieses Ergebnis ist um so ernüchternder, als es im Herbst 1991 bereits einmal zu einer leichten Umsatzsteigerung gekommen war, damals wesentlich durch ein noch funktionierendes Hermes-Instrument im Osthandel bestimmt. Für das Jahr 1993 wird im Verarbeitenden Gewerbe mit einer leichten Stabilisierung bzw. einem Wachstum um bis zu 10% gerechnet, der weiterhin von den über die wirtschaftspolitischen Instrumente begünstigten Sektoren Druck, Stahlbau und Steine/Erden angeführt werden wird.

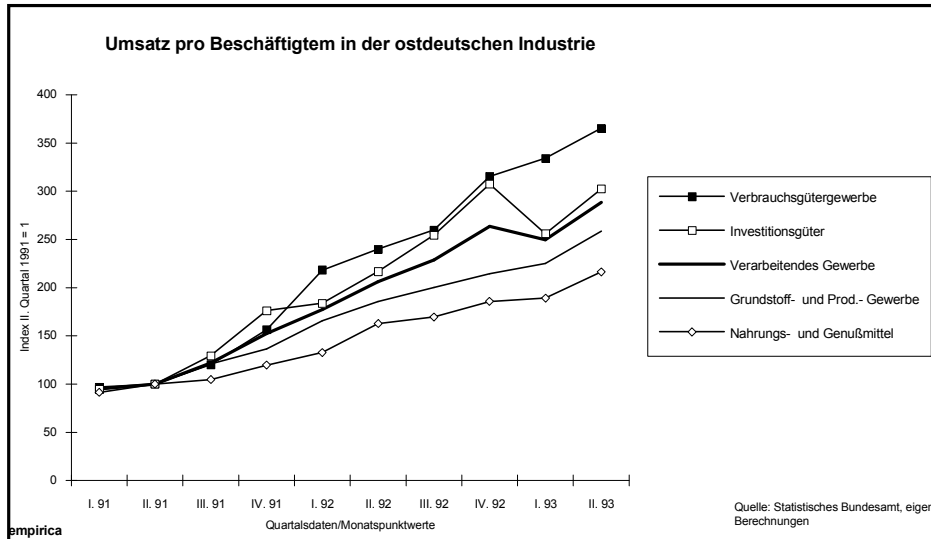
Insbesondere bei den strukturell besonders wichtigen, weil wertschöpfungsintensiven Investitionsgütern, später auch bei der chemischen Industrie, kam es in der Vergangenheit zu

dramatischen Produktionseinbrüchen. Nur in einigen Sektoren des Investitionsgütergewerbes kommt es 1993 bereits zu ausgeprägten Stabilisierungstendenzen (z.B. Straßenfahrzeugbau). 1992 aufholen konnten das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe und weitere konsumnahe Branchen des Verbrauchsgütergewerbes.



Dem Ziel des immer kleiner werdenden Unternehmensbestandes, eine rasche Anpassung an die **Produktivität** der westlichen Konkurrenten zu erreichen, wird nähergekommen. Gemessen am Umsatz pro Beschäftigten stieg die Produktivität im gesamten Sektor von 1991 (Jahresdurchschnitt der Beschäftigten) von rd. 20% des Westniveaus auf 37% in 1992, also um 86%.

Die Produktivitätssteigerungen sind infolge der stagnierenden Umsätze weitgehend auf den Rückgang der Beschäftigtenzahlen zurückzuführen. Es kann nicht ohne weiteres festgestellt werden, in welchem Umfang die derzeit bestehenden Arbeitsplätze wettbewerbsfähig oder auch nur physisch produktiv sind.



Das noch niedrige Niveau der Produktivität gegenüber dem Westen zeigt jedoch deutlich, daß die Beschäftigtenreduzierung allein die gewünschte Anpassung nicht vollziehen kann. Eine starke Differenzierung bei der Investitionstätigkeit stützt diese These. Steigen die Umsätze nicht weiter an, so wäre selbst bei heutigem Lohnniveau ein weiterer dramatischer Beschäftigungsabbau, möglicherweise unter kritischen Grenzen einer Industrielandschaft, notwendig.

Mit der Produktivität haben sich die **Lohnstückkosten** bis Ende 1992 auf 133% des Westniveaus (1990) verbessert. Der Anteil der Lohnkosten am Umsatz sank entsprechend von rd. 31% auf rd. 27%. Angesichts der 10-15%igen Lohnsteigerung des Jahres 1993 bedeutet dies, daß zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit eine rd. 50%ige Steigerung des Umsatzes der Industrie bei gleicher Beschäftigungszahl nötig wäre. Für die produktivitätsorientierte Finanzierung der Westlöhne wäre noch eine deutlich höhere Umsatzsteigerung notwendig. Dies zeigt die wirtschaftspolitische Sprengkraft der nach wie vor gültigen Stufentarifverträge.



<b>Schlüsselindikatoren der Industrie, Ostdeutschland</b>				
Jahresdurchschnitte/Jahressummen				
Verarbeitendes Gewerbe				
	1991	1992	1993 ***	Veränderung 1992/1991
Beschäftigte	1.638.000	863.821	681950	- 47,3%
Umsatz Mio. DM	86.663	84.981	42887	- 1,9%
Produktivität*	52.908	98.241		85,7%
..relativ zu West 1992	20%	37%		17%
Lohnkosten/Umsatz	31%	27%		- 4%
Lohnstückkosten**				
..relativ zu West 1991	151%	133%		- 12%

\*Umsatz pro Beschäftigtem  
\*\*Lohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigtenumsatz  
\*\*\*Beschäftigte 1.7.93; Umsatz 1 Hj. 93  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten

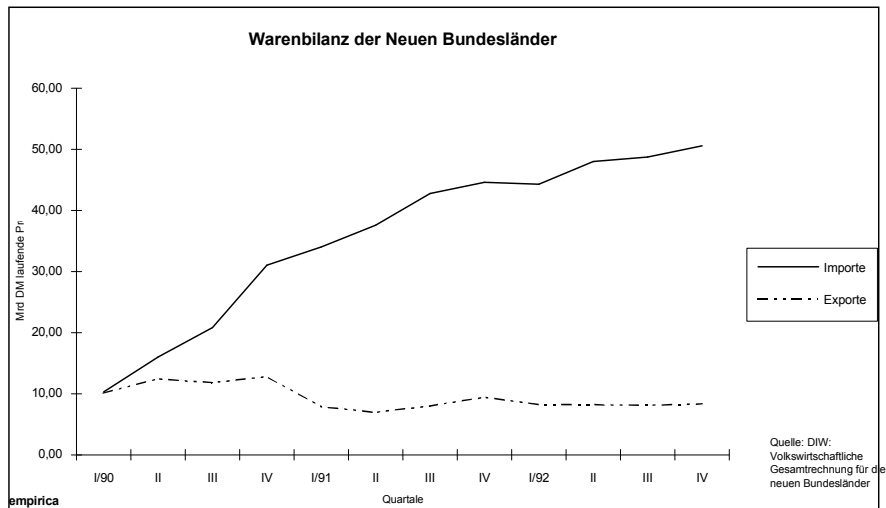
Veränderungen relativ und absolut (kursiv)  
**empirica**

Die Vermutung liegt nahe, daß ein Westniveau bei den Lohnstückkosten nicht zu einer ausreichenden Rentabilität der ostdeutschen Arbeitsplätze ausreichen wird, es sei denn, die Kapitalkosten für die notwendigen Anpassungsinvestitionen über das westdeutsche Investitionsniveau hinaus werden von Dritten getragen. Die Renditen der Industrieunternehmen Ostdeutschlands werden unterdessen noch weiter von preispolitischen Zugeständnissen gedrückt, die eine Reihe von Firmen - meist mit Unterstützung der Treuhandanstalt - zur Markterschließung durchführen.

### 2.1.2. Kaum Erfolge im Export

Kernproblem der ostdeutschen Wirtschaft ist die Erlangung internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Als Maß für die Zielerreichung können die Exporte nach Westdeutschland und auf die Auslandsmärkte herangezogen werden. Leider werden aufgrund der formalen Handhabung Exporte ostdeutscher Unternehmen in der Regel nur in das Ausland ausgewiesen. 1992 beträgt der Anteil Ostdeutschlands im Außenhandel Gesamtdeutschlands bei den Exporten 2% und bei den Importen 1,5%.

Die innerdeutschen Exporte, mit Einschränkungen auch der heimische Marktanteil (Importsubstitution), sagen jedoch mindestens ebensoviel über das Ausmaß der Zielerreichung aus. Das DIW berechnete die Zahlen incl. der Exporte nach Westdeutschland:



Nach Angaben des Stat. Bundesamtes betragen die Warenlieferungen von Ost nach West in den ersten fünf Monaten 1993 3,9 Mrd DM, in umgekehrter Richtung 24,5 Mrd DM (d.h. weniger als 1:6). Auch die Dynamik ist schwach. So stiegen - trotz "Einkaufsoffensive Ost" - die ostdeutschen Lieferungen nach Westdeutschland nur um 3% gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Allerdings scheint die Absorption des heimischen Marktes (Importsubstitution) gegenüber westdeutschen Produkten verbessert worden zu sein, denn bei steigender Gesamtnachfrage sanken die westdeutschen Exporte gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 8%. Dies dürfte im wesentlichen auf Produktionsverlagerungen zurückzuführen sein. Die Gesamtexporte Ostdeutschlands sanken sogar im ersten Halbjahr 1993 real um 4,9%, während die gesamten Importe um 1,9% stiegen, nachdem 1992 beide Größen noch um 12,9% gleichmäßig gestiegen waren.

Innerdeutsche Warenströme Stand 1992		
	Exporte in die neuen Länder aus Westdeutschland	Exporte in die alten Länder aus Ostdeutschland
Verarbeitendes Gewerbe	63 Mrd	10 Mrd
Grundstoffe, Produktionsgüter	19%	34%
Investitionsgüter	52,28%	28,00%
Nahrungs- und Verbrauchsgüter	18%	10%
Land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse	1%	8%
Nahrungs- und Genußmittel	19%	20%

empirica

Grob läßt sich als Ziel der Strukturanpassung ein vergleichbarer Weltmarktanteil bei vergleichbarer Wertschöpfung pro Arbeitsplatz, gemessen an Westdeutschland, definieren. Dieses Ziel kann Ostdeutschland, wegen der früher führenden Position im RGW, nur nach einem erheblichen "Tal" der Exporte erreichen. Bedenklich ist jedoch, daß die Exporte auch

1992 immer noch nominal sinken, während die Importe rasant steigen - ein klares Zeichen für unzureichende Wettbewerbsfähigkeit und fehlende Märkte.

Nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft sank der Welthandelsanteil der Exporte Ostdeutschlands von 1985 1,17% auf 1991 0,31%. Von 1991 bis 1992 sank die Exportquote am Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes von rd. 22% auf 14,6%. Gleichzeitig befinden sich die anderen Reformländer Mitteleuropas in einem raschen Aufholprozeß. So wird Ungarn 1992 bereits fast 800 \$ je Einwohner Exporte in den Westen erzielen, bei voraussichtlich 1.100 bis 1.500 \$ für Ostdeutschland. Auch die Tschechoslowakei, deren Zahlen durch die wirtschaftliche schwache Slowakei gedrückt wurden, zieht nach. In Polen stieg die Industrieproduktion von Mai 1992 auf Mai 1993 um 14%. Zwar liegt der absolute Wert der Exporte Ostdeutschlands noch an der Spitze, angesichts der Verluste von Marktanteilen sind jedoch die anderen Reformländer eindeutig dynamischer.

<b>Absatzstrukturen ostdt.</b>	
Industrieunternehmen I/93	
Neue Länder	54%
Alte Länder	32%
Osteuropa	6%
EG	5%
Sonstige	3%
Exportquote	14%
...incl. alte Länder	46%
Exportquote West	41%

Quelle: IWH Konjunkturbericht 5- 6/93  
**empirica**

Die Zahlen zeigen, daß die Marktdurchdringung über die lokalen Märkte hinaus keine Fortschritte gemacht hat, wenn man dies mit den Marktanteilen der DDR in Westdeutschland etwa der 80er Jahre vergleicht. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Devisenerwirtschaftung als Engpaßsektor zulasten des heimischen Konsums und der Kapitalbildung stark subventioniert war, bzw. vom niedrigen Reallohniveau der DDR profitierte. Davon zeugen zahlreiche Unternehmen, die nach der Währungsumstellung ihre Westmärkte wegen der fehlenden preislichen Wettbewerbsfähigkeit schlagartig verloren haben, namentlich in der Textil- und Elektrogeräteindustrie. Zunehmend konzentrieren sich Unternehmen, die früher einmal Weltgeltung hatten, sogar auf den lokalen ostdeutschen Markt, weil sie auf Größen zusammengeschrumpft sind, die ein internationales oder selbst ein nationales Marketing kaum mehr erlauben. Ein positiveres Bild ergibt sich, wenn die Bedeutung der einzelnen Märkte aus der Sicht der ostdeutschen Wirtschaft betrachtet wird: Hier fand ein Swing statt, in dem Exporte in die ehemaligen RGW-Staaten massiv abgebaut und die Exporte in den Westen erhöht wurden. Dieser Swing reicht jedoch bei weitem nicht

aus, um die Umsatzverluste auszugleichen; zudem wird die Marktdurchdringung im Westen nach Anfangserfolgen zunehmend schwieriger.

Exportanteile in ausgewählten Wirtschaftszweigen				
Nummer SYPRO-	Wirtschaftszweig Wirtschaftsgruppe,	Ostdeutschland		Westdeutschland
		1992	1991	1992
63	Textilgewerbe	17,3	15,8	27,8
58	Herstellung von Kunststoffwaren	9,2	0,0	20,4
56	Druckerei, Vervielfältigungen	6,8	6,4	7,1
40	Chemische Industrie	23,6	24,9	39,5
38	H.v. Eisen-, Blech- und Metallwaren	5,5	0,0	22,3
37	Feinmechanik, Optik, Uhren	15,8	20,2	34,4
36	Elektrotechnik, Rep. von E- Geräten	9,7	11,7	28,5
33	Straßenfahrzeugbau	8,0	9,6	41,6
32	Maschinenbau	27,8	27,8	40,0
31	Stahl- u. Leichtm.- bau, Schienenf.	26,0	27,4	13,8
27	Eisenschaffende Industrie	24,7	28,2	32,2
25	Gew. u. Ver. Steine u. Erden	0,8	1,1	7,9
68/69	Nahrungs- und Genußmittel	0,6	3,8	8,6

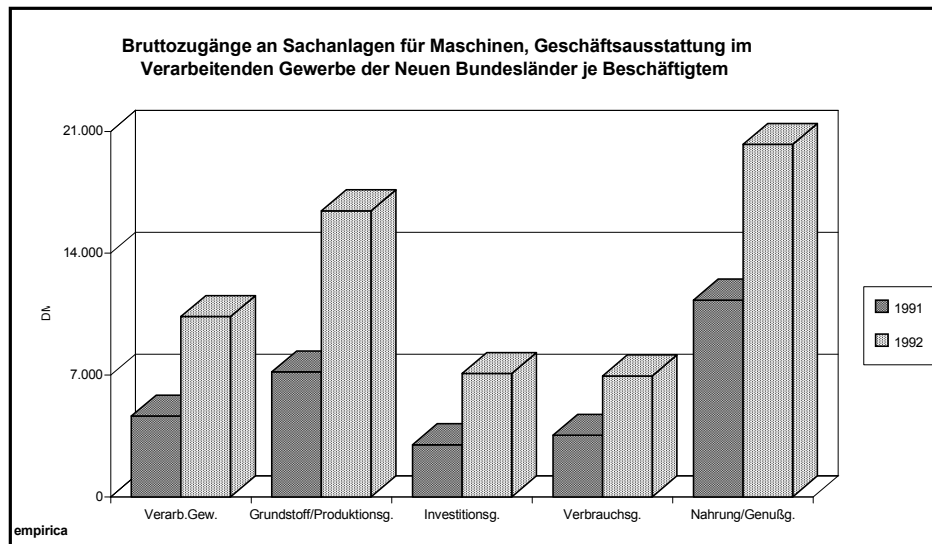
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

empirica

Es bleibt die Feststellung, daß es während eines massiven Nachfragesoges in Gesamtdeutschland, der sich in einer Passivierung der Leistungsbilanz und sogar zeitweise der Handelsbilanz ausdrückte, den ostdeutschen Unternehmen nicht gelang, Umsätze oder gar Marktanteile national und international zu halten oder gar zurückzugewinnen. Die sektorale Betrachtung der Exporte zeigt die Defizite Ostdeutschlands deutlich auf, insbesondere die eisenschaffende Industrie und die Herstellung von Feinmechanik, Optik und Uhren mußten noch einmal starke Einbrüche des Exports verkraften, während andere Sektoren, wie z.B. der Straßenfahrzeugbau oder der Maschinenbau, im wesentlichen ihr Niveau halten konnten. Keinem Wirtschaftszweig Ostdeutschlands gelang es in 1992, seinen Exportanteil wesentlich zu erhöhen. Insbesondere die Strukturdifferenzen bei Investitionsgütern sind bedenklich.

### 2.1.3. Investitionstätigkeit sektoral verzerrt und zu schwach

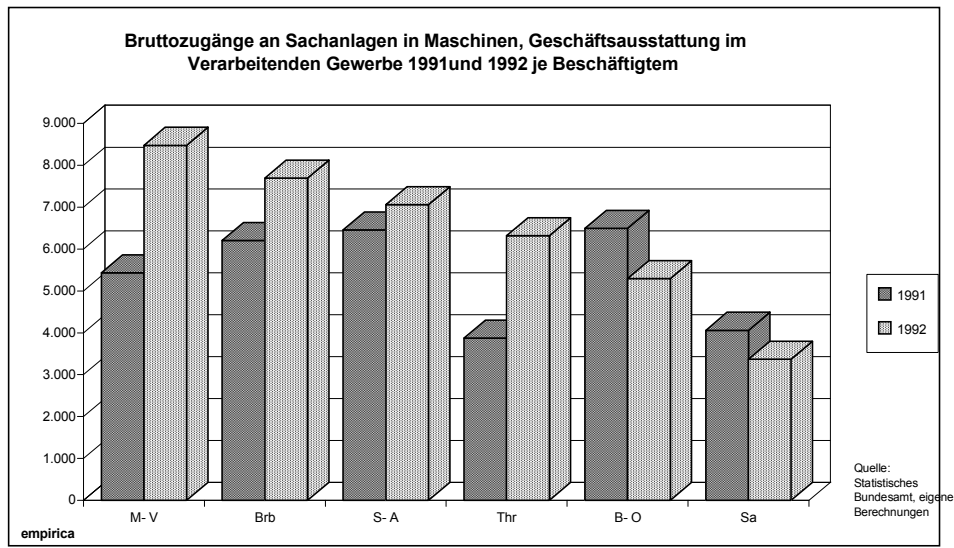
Die Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland konnten 1992 gegenüber 1991 nochmals leicht gesteigert werden. Das statistische Bundesamt weist für 1992 11,9 Mrd DM Bruttozugänge an Sachanlagen aus, bei 9,68 Mrd DM in Verwendung von Maschinen- und Geschäftsausstattung. In beiden Fällen bedeutet dies eine Steigerung gegenüber dem Vorjahrswert von etwa 10%. Damit wurden jedoch die Bruttoinvestitionen je Beschäftigten im verarbeiteten Gewerbe und Bergbau von rd. 6.300 auf 13.200 DM verdoppelt und das westdeutsche Niveau von 1990 im Durchschnitt erreicht. Bei einer Verengung auf Maschinen- und Geschäftsausstattung des Verarbeitenden Gewerbes ergibt sich mehr als eine Verdoppelung. Für 1993 gehen die Prognosen von einer Stagnation bis leichten Steigerung der Investitionstätigkeit aus. Dabei wurden wegen der Konjunkturlage zahlreiche Projekte gestreckt bzw. storniert.



Diese Investitionstätigkeit ist nach wie vor zu gering, um den Abstand zwischen Ost und West auszugleichen. Rechnet man mit einer Kapitalintensität von nur 250.000 DM pro Arbeitsplatz, so müssen für die heutigen etwa 900.000 Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe 225 Mrd DM aufgewendet werden. Geht man von einem bestehenden Kapitalbestand von etwa einem Drittel sowie Abschreibung von etwa einem Viertel aus, so würden für eine vollständige Modernisierung beim Tempo des Jahres 1992 rd. 15 Jahre gebraucht werden.

Diese Überlegungen berücksichtigen nicht, daß derzeit bereits rd. 1,1 Mio Arbeitsplätze in der Industrie Ostdeutschlands fehlen, wenn man die Industriedichte Westdeutschlands zur Maßgröße nimmt. Daraus würde bei der oben angenommenen Kapitalausstattung allein ein Investitionsvolumen von 275 Mrd DM folgen, insgesamt wären also Nettoinvestitionen der Industrie von rd. 500 Mrd DM zu tätigen. Diese Zahl ist je nach Entwicklung der Kapitalintensität, mit der sich wettbewerbsfähige Produkte herstellen lassen, zu modifizieren. Sowohl das Fördersystem als auch das erwartete Lohnniveau für die neuen Länder lenken diese jedoch dahingehend, daß die Kapitalintensität Westdeutschlands bei Neuinvestitionen i.d.R. übertroffen werden dürfte.

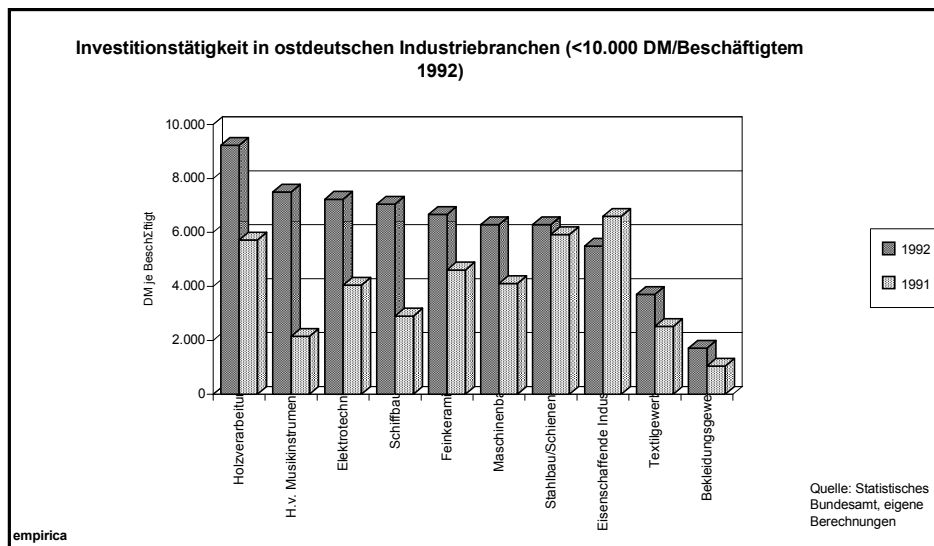
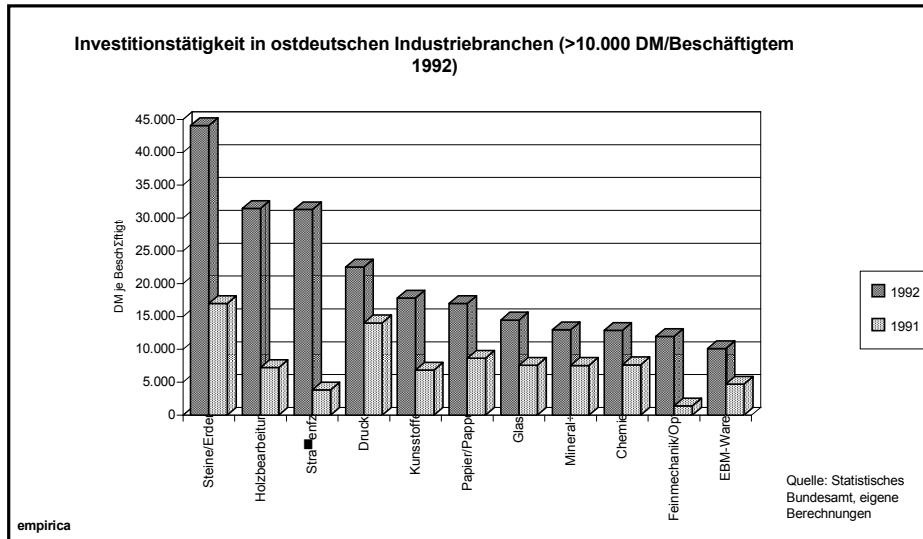
Sehr interessant ist der regionale Vergleich der einzelnen Bundesländer bei den Sachanlageinvestitionen in Maschinen- und Geschäftsausstattung. Es zeigt sich nach einer noch relativ ausgeglichenen Entwicklung 1991, in der jedoch bereits Thüringen und Sachsen gemessen an den Beschäftigtenzahlen stark zurückfielen, eine weitere starke Differenzierung.



Gemessen an den Investitionen je Beschäftigtem gibt es 1992 ein deutliches Nord-Süd-Gefälle, wobei Mecklenburg-Vorpommern über das Doppelte der Investitionen aufzuweisen hat wie Sachsen! In Westdeutschland beobachtete man lange Zeit genau die umgekehrte Entwicklung. Diese Beobachtungen korrelieren in etwa mit dem Grad der Deindustrialisierung, die ebenfalls in Thüringen und Sachsen sein höchstes Ausmaß annimmt. Daraus läßt sich unseres Erachtens der Schluß ziehen, daß in den eher kleinteiligen Industrieregionen Mitteldeutschlands der Anpassungsprozeß sehr viel langwieriger und komplizierter verläuft als bei den eher von Großindustrien geprägten Industrien des Nordens.

Im Kontext der relativen Preisschocks der neuen Länder ist die sektorale Verteilung der Investitionen entwicklungsökonomisch bedeutsamer als ihre absolute Höhe. Die allgemeine Benachteiligung der Exportbasissektoren Maschinenbau, Elektrotechnik, Textil, Chemie, Schiffbau etc. läßt sich durch die Daten klar belegen. Sowohl Produktion als auch Investition sind in diesen Sektoren am schwächsten. Eine Ausnahme bildet der Straßenfahrzeugbau, für den wir Sonderfaktoren einräumen.

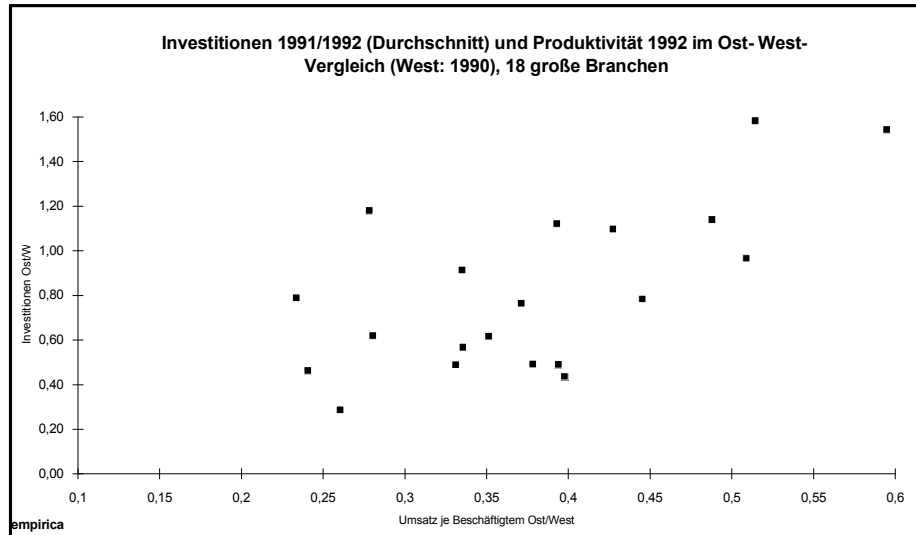
Bei Anordnung der 21 größten Branchen zeigen sich im Jahr 1992 Differenzen in der Investitionstätigkeit zwischen 44.000 DM bei der Steine-und-Erden-Industrie und unter 2.000 DM im Bekleidungsgewerbe. Die Spitzenreiter in der Investitionstätigkeit sind eindeutig Branchen, deren Endnachfrage von lokaler privater Nachfrage bzw. Staatnachfrage dominiert wird. Darunter sind Bauzulieferindustrien, wie die Holzverarbeitung und die Steine-Erden-Industrie, gefolgt von der Druckindustrie und ihrer Zulieferindustrie, der Papier- und Papperzeugung.



Unterdurchschnittlich investierten vor allem Textil und Bekleidung, jedoch auch so für die Exportbasis strategisch bedeutsame Sektoren wie der Maschinenbau und die Elektrotechnik. Der Stahlbau/Schienenfahrzeugbau wird unseres Erachtens durch die unzulässige Zusammenfassung der Schienenfahrzeugproduktion (Exportprodukt) und des Stahlbaus (im wesentlichen in den neuen Ländern lokales Produkt) nach unten verzerrt. Entsprechend dieser sektoralen Verzerrung der Investitionstätigkeit entwickeln sich auch die GA-Zuschüsse (s. Kapitel IV.).

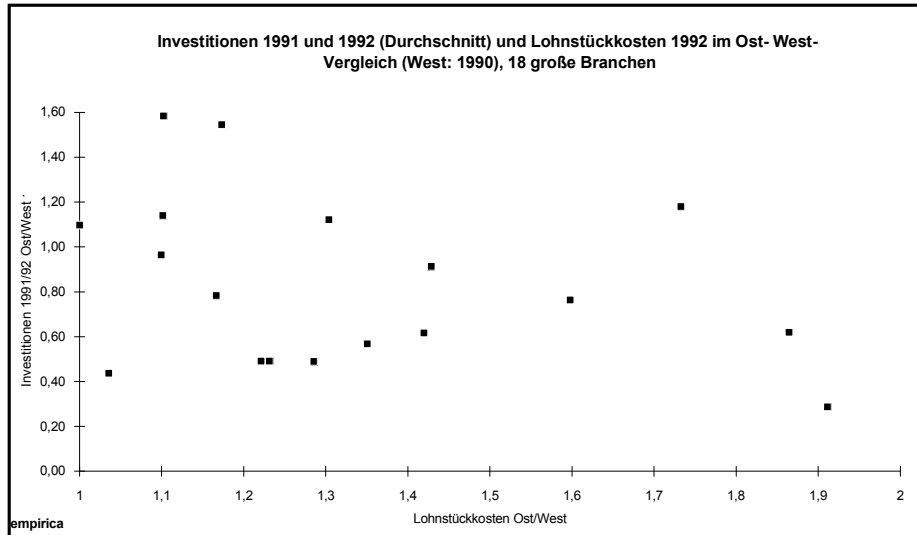
Zudem stellten wir eine enge Korrelation zwischen der Investitionstätigkeit und der Produktivitätsentwicklung im Jahre 1992 (kontemporär) fest. So steigt der Zielerreichungsgrad, definiert als Umsatz pro Beschäftigten als Prozentsatz des

westdeutschen Wertes, bei Industriebranchen mit hoher Investitionstätigkeit relativ zu den Westwerten stark an. In einem ähnlichen Zusammenhang, allerdings in einem negativen, steht das Verhältnis von relativer Investitionstätigkeit und Lohnstückkosten.

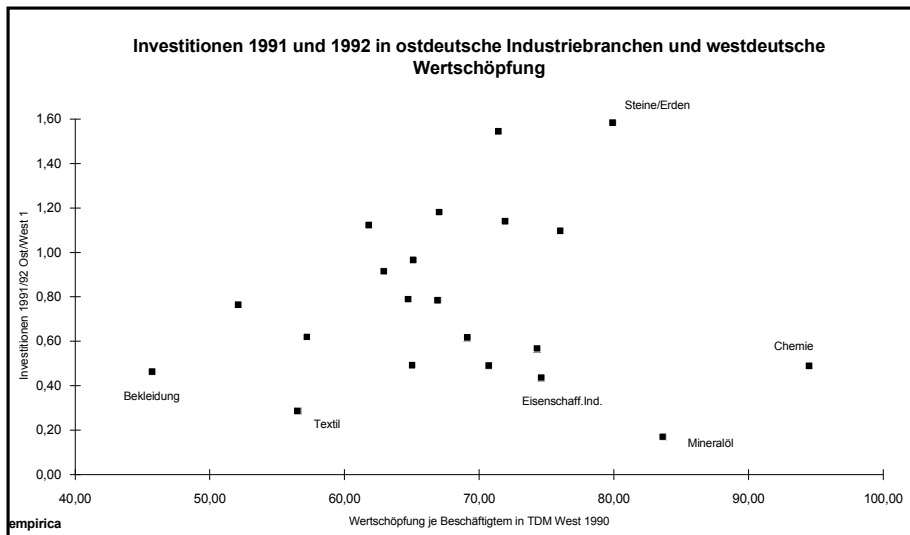


Die Daten sollen keine Aussage über die Kausalität treffen, immerhin erscheint recht deutlich die Diversifizierung der Produktivitätsrückstände, gemessen am westdeutschen Durchschnitt, sowie der Investitionen. Je nach theoretischem Verständnis ist die Kausalität ausgerichtet: Z.B. kann man argumentieren, daß deshalb viel investiert wird, weil eine Branche bereits einen hohen Strukturanpassungsgrad erreicht habe (z.B. dadurch, daß Käufer verstärkt bereits ansanierte Unternehmen übernehmen oder dadurch, daß die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten von relativ produktiven Unternehmen steigen). Alternativ könnte die Hypothese vertreten werden, daß die Produktivität in denjenigen Branchen gestiegen ist, in denen die Investitionstätigkeit auch hoch war. Dies ist die eher klassische Argumentation.





Es gab die Hypothese, nach der die besonders wertschöpfungsintensiven Branchen in Ostdeutschland ein geringes Investitionsniveau aufwiesen. Wir halten dies aufgrund der Datenlage für nicht haltbar, jedoch, wie in der Graphik verdeutlicht, mit der deutlichen Ausnahme der Chemieindustrie (hohe Investitionen in die Mineralölindustrie sind angekündigt). Es zeigt sich deutlich, daß wertschöpfungsschwache Branchen in Ostdeutschland kaum investieren, u.a. weil die Erwartung der Angleichung an westdeutsche Löhne den ohnehin schmalen Gewinnspielraum der Branchen weiter verengt.

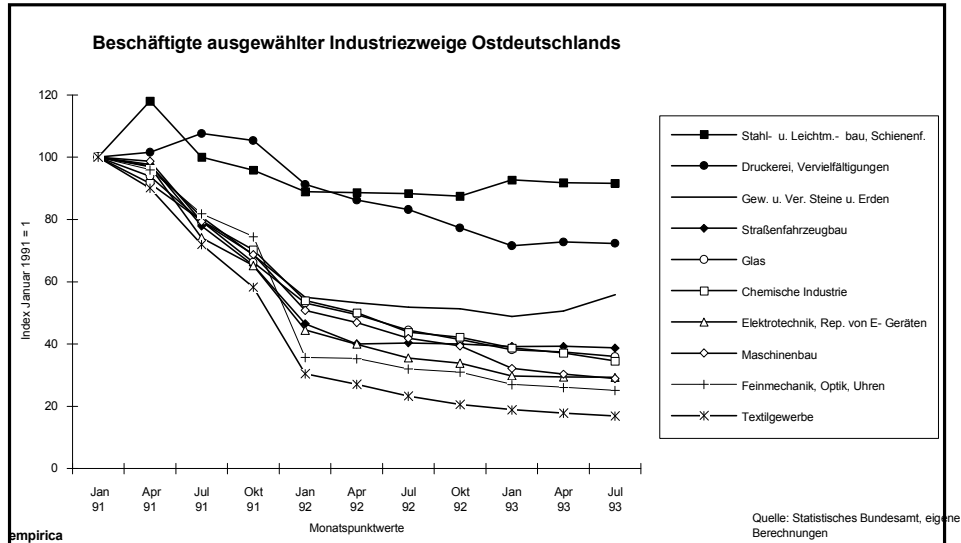


Wertschöpfung ist jedoch nicht unabhängig von der Kapitalintensität zu sehen, die durch das Fördersystem drastisch forciert wurde, wie wir noch in Kapitel IV zeigen werden. Im allgemeinen ist die Korrelation zwischen Wertschöpfung je Beschäftigtem und Kapitalintensität relativ eng. Daher überlagert das Wertschöpfungs-/Kapitalintensitätsmotiv als

zweites Investitionsmotiv das Marktmotiv. Aktuelle Wertschöpfung und erwartete Wertschöpfung (i.w. Marktwachstum) differieren ebenfalls über die Branchen erheblich, wie am Beispiel der Industrien handelbarer Güter derzeit zu sehen ist. Mithin ist die geringe Investitionsneigung der Chemieindustrie, des Maschinenbaus und der Eisenschaffenden Industrie in Ostdeutschland zu erklären.

## 2.2. Sektorale Differenzierung und Beispiele

Es gibt in der Zielerreichung der Strukturanpassung erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Industriesektoren und den Subsektoren. Insbesondere große Teile der in Westdeutschland wertschöpfungs- und forschungsintensiven Subsektoren sind einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt. In der Investitionsgüterindustrie, im Verbrauchsgüterproduzierenden Gewerbe und im Grundstoffs- und Produktionsgütergewerbe (z.B. Mineralölindustrie) sind die Rückstände bei der Produktivität gegenüber dem Westen am größten. Hier ist im Jahresdurchschnitt 1992 erst etwa ein Drittel der westdeutschen Produktivität erreicht worden. Nimmt man als einfachen (wegen der notwendigen Strukturunterschiede ungenauen) Strukturindikator die Maßgröße Beschäftigte pro Einwohner, so haben bis auf das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe die einzelnen Zweige des Verarbeitenden Gewerbes nur knapp 40% der Industriedichte Westdeutschlands.

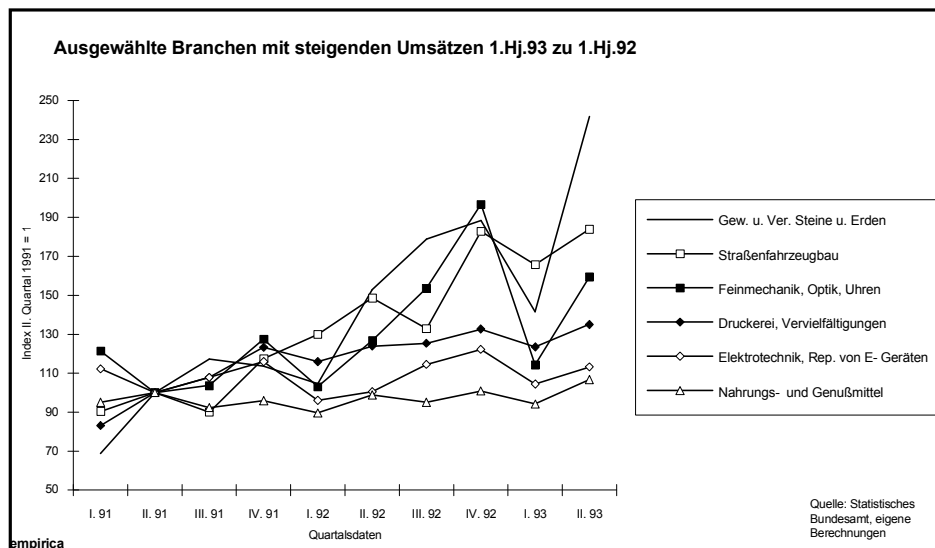


Eine Subsektorenbetrachtung zeigt eine stark differenzierte Entwicklung einzelner Industriesektoren. Die "holländische Krankheit" der Gesamtwirtschaft, setzt sich innerhalb des Industriesektors fort. Während die Steine- und Erden-Industrie ihre Umsätze vom zweiten Quartal 1991 zum zweiten Quartal 1993 mehr als verzweieinhalbfachen konnte, mußte der Maschinenbau im gleichen Zeitraum einen Umsatzeinbruch von einem weiteren Drittel verkraften. Tendenziell läßt sich sagen, daß Branchen, die einen Großteil ihrer Produkte lokal

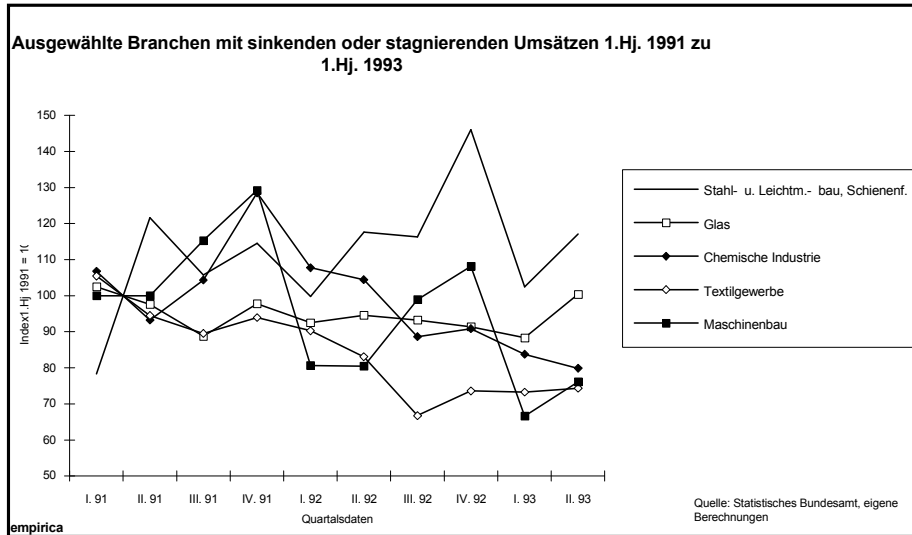
oder für Staatsnachfrage absetzen, sich besser behaupten konnten als Branchen, die sich der Konkurrenz des Weltmarktes stellen mußten. Die scheinbar positive Entwicklung in den Sektoren Straßenfahrzeugbau und Feinmechanik, Optik, Uhren läßt sich zum einen durch einige wenige Großinvestoren, "Leuchttürme" erklären. Zudem muß die extrem ungünstiger Ausgangslage im Basisjahr bedacht werden.

Die Beschäftigtenentwicklung weist analoge Unterschiede auf. So läßt sich seit Beginn des Jahres 1992 eine Stabilisierung in den Sektoren Stahl- und Leichtmetallbau, Straßenfahrzeugbau, Druckerei und Vervielfältigung und Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden beobachten.

Der Beschäftigtenabbau in der Elektrotechnik dagegen ist drastischer, als es die Umsatzentwicklung vermuten läßt. In der Textilindustrie, der Glasindustrie, der Chemie und Maschinenbau kann von einer Stabilisierung nicht gesprochen werden.



Aus der Betrachtung der Produktivitätskennziffern (Umsatz pro Beschäftigten) wird erkennbar, daß die Annäherung der Produktivität ostdeutscher Industriebranchen an das westdeutsche Niveau im wesentlichen mit hohen Entlassungszahlen korreliert.



Es wird deutlich, daß die Exportbasisbranchen ihre Bedeutung, die sie noch zu DDR-Zeiten hatten, weitgehend eingebüßt haben. Die ökonomische Fragestellung ist daher, ob die bisherige drastische Strukturanpassung für eine Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung ausreicht und inwieweit Wachstumskerne aus den verbliebenen Resten entstehen können. Nur aus diesen Kernen wird eine Reindustrialisierung möglich sein, nachdem mit einer deutlichen Steigerung der Investitionstätigkeit von außen nicht mehr zu rechnen ist. Im folgenden gehen wir Beispielen der Chemieindustrie, der Eisenschaffenden Industrie, des Maschinenbaus, der Elektrotechnik und der Textilindustrie nach.

### 2.2.1. Chemie

Die Chemieindustrie weist wegen ihrer hohen Exportabhängigkeit (ähnlich wie im Westen) starke Schwankungen der Produktion auf. Zur Jahresmitte 1993 produziert der Sektor bei etwa 60% des Niveaus vom zweiten Halbjahr 1990, während Ende 1991 bereits einmal dieses Niveau wieder erreicht worden war. Die Produktivität liegt mit 112.000 DM Umsatz je Beschäftigtem 1992 bei etwa 33% des Westniveaus, die Löhne bei 41%, womit die Lohnstückkosten unverändert rd. 130% betragen.

Mit rd 52.000 Mitarbeitern, d.h. 3,3 Chemiebeschäftigten je 1000 Einwohner, fehlen der ehemaligen Keimzelle der deutschen Chemieindustrie heute weitere 85.000 Jobs, wollte man die gleiche Bedeutung wie die westdeutsche Chemieindustrie erlangen. Für 1993 wird ein weiterer Arbeitsplatzabbau um 12.000 Personen erwartet, die nach einem Abkommen mit der IG Chemie in einem "Qualifizierungswerk Chemie" (insgesamt rd 17.000 Personen) weiterbeschäftigt werden sollen.

Die ostdeutsche Chemieindustrie hat, was das Halten der Märkte betrifft, angesichts der schwierigen konjunkturellen Situation Erfolge vorzuweisen. Es wurde erreicht, daß die Inlandsumsätze in Deutschland etwa konstant blieben, während die Auslandumsätze nach wie vor rückläufig sind. Die Eroberung neuer Märkte ist angesichts einer zusammengebrochenen Produktinnovation unrealistisch. Ein Versuch der aktiven Sanierung soll nun jedoch mit der Buna AG gestartet werden (voraussichtliches Investitionsvolumen 3,3 Mrd DM).

Erschwerend für die Entwicklung der ostdeutschen Chemie sind negative Weltmarkteinflüsse mit sinkenden Terms of Trade für eine ganze Reihe von Grundstoffen. Diese Entwicklung hat auf die Investitionsneigung westdeutscher Unternehmen gedämpft und stellt den Produktionsstandort Deutschland für weitere Bereiche insgesamt in Frage.

Hinzu kommt, daß in der lokal stark verflochtenen Industrie der durch die Privatisierungsaktivitäten entstandene Bruch traditioneller Zulieferbeziehungen sich stark negativ auswirkt hat.

Die Investitionstätigkeit in der Chemischen Industrie liegt mit 12.900 DM 1992 (nach 7.700 DM 1991) zwar im Industriedurchschnitt, angesichts der hohen Kapitalintensität der Industrie sind dies jedoch nur 62% der westdeutschen Investitionen. Zudem dürfte ein erheblicher Teil der Investitionen die Sanierung der Standorte (Abrisse, Böden) betreffen.

Die Ertragssituation der Chemieindustrie ist, abgesehen von der Pharmazie und der Mineralölwirtschaft, extrem schlecht. Bei 6,2 Mrd DM Umsatz im Jahr 1992 fielen 2 Mrd DM Verluste an, d.h., die Umsatzrendite beträgt -32%. Wegen der schwachen Investitionstätigkeit in der Industrie trat die Treuhandanstalt mit einem die Privatisierung begleitenden Sanierungskonzept der Betriebe die Flucht nach vorne an.

### Fallbeispiel Mitteldeutsches Chemiedreieck:

Unter anderem aufgrund politischen Drucks - einer Standortzusage des Bundeskanzlers - versucht die Treuhand, den Chemiestandort Mitteldeutschland um Bitterfeld und Merseburg zu erhalten. Hoffnungen auf einen umfassenden Einstieg der westdeutschen Industrie, die ihren Ursprung hier hatte, zerschlugen sich rasch. Die Entwicklungsmöglichkeiten des Standortes beruhten infolgedessen in höherem Maße als in anderen Industrien auf dem Engagement ausländischer Firmen, wobei sich ein Erfolg abzuzeichnen beginnt. Von 1991 bis 1995 betrug die Aufwendungen nach Angaben des Treuhandvorstandes K. Schucht 11 Mrd DM, was die Übernahme von Altkrediten, Verlustausgleichen, Investitionen und Sozialplänen einschließt. Darin eingeschlossen ist auch eine Kofinanzierung für 17.000 ABM-Stellen nach § 249 (h) AFG.

Der operative Verlust der Treuhandbetriebe im Jahr 1993 wird mit 1,2 Mrd DM angegeben. Allein für ein Gutachten über einen geplanten Erdgas-Cracker wurden 6 Mio DM ausgegeben. Das Land Sachsen-Anhalt unterstützt die Bemühungen der Treuhandanstalt durch Investitionszuschüsse, bei Treuhandunternehmen in selektiver Form, und Verbesserung der Infrastruktur (z.B. Bildung u. Forschung). Die gesamten bisher in den Komplex geflossenen Investitionen sind jedoch unbekannt, zumal sog. "erwerberneutrale Investitionen" partiell vorliegende Daten verschmutzen. Es dürfte jedoch klar sein, daß wesentliche Investitionen in Produktionsprozesse, Vertrieb u.ä. erst ab Herbst 1992 vorgenommen wurden, d.h., auch hier verdrängten Privatisierungssillusionen die Sanierungstätigkeit für fast volle zwei Jahre.

Die bisherigen Ergebnisse von Privatisierung und Sanierung sind, je nach Marktposition der Betriebe und potentieller Rentabilität (gegeben das ostdeutsche Fördersystem), unterschiedlich: Bei der **Leuna** AG in Merseburg und der **Chemie**-AG in Bitterfeld-Wolfen werden die Geschäftsfelder bis Ende 1993 privatisiert.

In Leuna wurden bisher durch die Aufgliederung der Bereiche Raffinerie, Kraftwerke, Luftzerlegung sowie der Produktion von Amininen, Leimen und Peroxid 7.300 Arbeitsplätze bei einem Investitionsvolumen vom 5,3 Mrd DM gebunden. Dabei wurde durch die hohen Fördersätze der Bau der neuen Raffinerie ELF/Thyssen Handelsunion ermöglicht, der unter "normalen" ökonomischen Bedingungen wahrscheinlich durch eine Produktpipeline ersetzt worden wäre - diese Gefahr besteht immer noch latent. Auch an lokaler Nachfrage orientierte Produktionen (Energie (Steag)) bzw. solche mit hohen Transportkosten (technische Gase (Linde)) ließen sich schnell privatisieren. Traditionell eingeführte Produktlinien wie die Herstellung von Leimen (z.B. für die Möbelindustrie) waren infolge des mit dem Kauf verbundenen Marktanteilgewinns attraktiv. Dagegen konnten viele Produktlinien, die starke internationale Konkurrenz aufwiesen, nicht privatisiert werden.

Mit einem Verkauf von Geschäftsfeldern der vom Produktionsprofil her überdimensionierten Chemie AG Bitterfeld wurden bisher 3.000 Arbeitsplätze gesichert bei rd. 1,4 Mrd DM Investitionszusagen. (Quelle Handelsblatt vom 23.09.1993). In der unter dem negativen Ostimage und einem faktischen Vertriebsboykott der West-Handelsketten leidenden **Filmfabrik Wolfen** GmbH zeichnet sich folgerichtig erst recht spät eine Privatisierungslösung an eine schweizer Gruppe ab; etwa die 700 der derzeit 1.300 Beschäftigten werden übernommen. Die Filmfertigung des ehemaligen Agfa-Werkes sollte nach erheblichen Absatz- und Kostenproblemen bereits mehrfach eingestellt werden. Für einen ebenfalls fast aussichtslosen Fall, den Schmierstoffhersteller **Addinol** Lützkendorf, war bereits Anfang des Jahres 1993 eine theoretisch elegante Lösung unter Privatisierung an den russischen Vorleister und Endnachfrager Baschresourcy gefunden worden, die jedoch unter der wirtschaftlichen Unsicherheit in Rußland noch vor Probleme gestellt ist.

Für die Weiterverarbeitungslinien der **Buna AG** sowie der **Sächsischen Olefinwerke AG** sind derzeit Privatisierungsverhandlungen noch im Gange. Eine Olefinindustrie soll als Basis für eine Kunststoffproduktion im Merseburger Dreieck realisiert werden. Eine Investmentbank sondiert das Feld der vornehmlich ausländischen Interessenten. Angesichts von weltweiten Überkapazitäten in der Olefinchemie braucht eine solche Lösung jedoch Zeit und erheblichen finanziellen Aufwand. Man hofft, daß die Wirtschaftlichkeit des Projektes durch das Gutachten nachgewiesen werden kann. Insbesondere die Sanierung der Buna AG ist teuer und risikoreich, denn sie findet in schrumpfenden Märkten und unter harter außereuropäischer Konkurrenz für Basischemikalien statt.

In diesem Zusammenhang soll, um die vorhandenen lokalen Nachfragepotentiale auszuschöpfen, an drei Standorten in Mitteldeutschland (Zeitz, Schkopau, Merseburg) eine zentrale Anlage für Kunststoffrecycling geschaffen werden. Dafür soll Personal aus den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der beteiligten Betriebe (Hydrierwerke Zeitz, Buna, Leuna) in einem Institut zusammengefaßt werden. Eine Kofinanzierung des Bundes steht noch aus.

Bewertung: Ohne Kenntnis der tatsächlich geleisteten Nettoinvestitionen in nicht-investor-neutrale Aktivitäten ist eine genaue Beurteilung der Treuhandpolitik für den Chemiebereich unmöglich. Es ist klar, daß der größte Teil der Ressourcen in Verlustübernahmen und Zuschüsse bei Privatisierungen, die Übernahme von Altkrediten und Sozialplänen sowie die dringlichsten Reparaturen geflossen sein dürfte. Dies ist aus ökonomischer Sicht als Beseitigung von DDR-Altlasten zu werten. Die aktiven Anstrengungen für die Rettung der Chemieindustrie wurden schließlich notwendig, weil das Investitionsinteresse, insbesondere aus Westdeutschland, am Standort äußerst begrenzt war und sich zudem das völlige Verschwinden der Industrie infolge unterlassener Investitionen und des Wegbrechens der osteuropäischen Märkte abzeichnete. Noch Ende 1991 war die Industrie durch einen Auftragsschub mittels Hermes-Bürgschaften kräftig gewachsen.

In einer solchen Situation gab es keine ernsthafte Alternative zu einer aktiven Sanierung in Begleitung der Privatisierung. Das Projekt wird sich aber nur dann aus volkswirtschaftlicher Sicht rechtfertigen lassen, wenn in Mitteldeutschland neue Strukturen entstehen, die den zukünftigen Gegebenheiten des Weltchemiemarktes entsprechen. Dabei spielt die Frage, ob in der jeweiligen Produktionssparte "Überkapazitäten" herrschen, nicht die entscheidende Rolle. Der bisherige Prozeß kann als Versuch aufgefaßt werden, neue Synergien zu entwickeln, durch das Halten eines Teils des Forschungs- und Entwicklungsbestandes neue Produkte zu entwickeln und einen attraktiven Standort mit kritischer Größe zu schaffen, der sich vielleicht sogar schneller anpassen wird als die westdeutsche Industrie. Die bisherigen Privatisierungserfolge und die Erwartungen an zukünftige Privatisierungen scheinen dieser Strategie vorerst recht zu geben. Es muß allerdings klar gesehen werden, daß andere Sanierungsprojekte der Treuhandanstalt durch das starke Engagement im Chemiebereich hintangestellt wurden, weil insgesamt für die Exportbassektoren zu wenig Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Dieser entwicklungsstrategische Fehler wurde im Chemiebereich vermieden.

Staat und Gewerkschaften sind, so scheint es, stark engagiert, um die ostdeutsche Chemieindustrie zu erhalten. Hier werden auch unkonventionelle, Kritiker sagen protektionistische, Wege gegangen, um den Investoren einen Startvorteil zu verschaffen (z.B. Verhinderung einer Produktpipeline von Niedersachsen nach Sachsen-Anhalt). Zu diesen gehören auch hohe Kaufpreiszuschüsse, Verlustübernahmen sowie Bürgschaften der Treuhandanstalt.

Die Forschungs- und Innovationsfähigkeit der Restbetriebe ist dagegen unter Bezug auf den potentiellen Investor auffallend abgebaut worden, der Sektor hat schätzungsweise etwa 70% seiner Hochqualifizierten verloren. Diese Politik droht im Osten nur wertschöpfungsschwache Betriebe bzw. verlängerte Werkbänke zu hinterlassen. Westdeutsche Übernehmer halten sich in dieser Hinsicht auffallend zurück. Es fehlt an gezielter Förderung für die verbleibenden Forscher sowie an einem Nachteilsausgleich für Investoren, die Forschungskapazitäten erhalten. Gleichzeitig lassen sich staatliche Aktivitäten, die die Forschungszentralität erhöhen, Zeit (z.B. Umzug des Umweltbundesamtes).

Für weite Bereiche der Produktion der ehemaligen DDR sinken die Exporterlöse auch langfristig. Massenkunststoffe, Fasern und Filme lassen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in Deutschland in Zukunft nicht mehr rentabel herstellen, u.a. wegen hoher Kapazitäten in Ostasien. Im "High-Chem-Bereich" fallen wegen der langen Zeitverzögerung, die durch die ertragreichen und daher aktivitätsarmen 80er Jahre bedingt waren, hohe Verluste an. Die Beschäftigungseffekte dürften gering ausfallen. Allein 1993 entläßt die westdeutsche Industrie voraussichtlich rd. 30.000 Beschäftigte. Im Jahr 2000 dürften 40% der Weltchemikalienproduktion in China, Taiwan, Indien und Südkorea hergestellt werden. Insofern dürfte in Abwesenheit eines echten "Commitments" eines Investors für die ostdeutsche Chemie für eine Hochtechnologiechemie die langfristige Entwicklung auf weiteren Abbau hindeuten.

### **2.2.2. Eisenschaffende Industrie**

In der Industrie gingen die Umsätze 1992 gegenüber 1991 weiter um fast 15% zurück. Pro Beschäftigtem beträgt der Umsatz 107.000 DM oder 40% des Westniveaus. Die Lohnkosten betragen 41%, so daß sich die Lohnstückkosten bereits auf Westniveau bewegen! Allerdings nahmen die Lohnstückkosten gegenüber 1991 nur wenig ab, weil die Umsätze zu schnell sanken. Die **Beschäftigung sank auf rd. 25.000 im Jahresdurchschnitt 1992. Damit beträgt hier die Industriedichte nurmehr 68%** der westdeutschen Vergleichszahl. Für die Stahlindustrie war der Produktionseinbruch dramatisch. Man rechnete Anfang des Jahres 1992 mit einer Erzeugung von maximal 2,5 Mio Jahrestonnen nach 8 Mio Jahrestonnen vor der Wende. Inzwischen steigt die Produktion wieder rasch an, hauptsächlich aufgrund von Kapazitätserweiterungen bei der Baustahlproduktion.



Die Investitionstätigkeit hielt sich im Sektor 1991 in engen Grenzen (6.600 DM/Besch.); 1992 sank diese sogar noch weiter ab (rd. 5.500 DM/Besch.). Die Investitionen betragen 1992 nur rd. 40% des westdeutschen Vergleichswertes von 1990.

Die ostdeutsche Eisen- und Stahlindustrie befindet sich nach wie vor auf dem Rückzug, obwohl die Industriedichte Westdeutschlands, die als Faustregel für den zu erwartenden Endzustand der Strukturanpassung genommen werden kann, deutlich unterschritten ist. Hier macht sich die Blockbildung der Produzenten unter EG-Aufsicht bemerkbar, die in Deutschland einen innerdeutschen Verteilungskampf um Quoten und Subventionen auslöste.

Einem eigenständigem ostdeutschen Produzenten war von Anfang an keine Existenzchance einzuräumen, obwohl die technologische Rückständigkeit hier in Teilbereichen als geringer als in anderen Industriezweigen einzuschätzen ist. Privatisierungslösungen sind zwar weitgehend gefunden, jedoch noch nicht überall durchgesetzt. In vielen Fällen gibt es nach erfolgter Privatisierung bereits Betriebsstillegungen und Entlassungen zugunsten von im Westen unausgelasteten Standorten (Beispiel Kaltwalzwerk Oranienburg). Ein eklatantes Beispiel für die Verteilungskämpfe ist die Privatisierung der **EKO Stahl AG**:

Charakterisierend sind die Bemühungen, eine Privatisierung des Unternehmens mit einer möglichst hohen Wertschöpfung vor Ort zu verbinden, und damit das Unternehmen zu einem vollwertigen Konkurrenten zu machen. Dafür wurde mit dem potentiellen Übernehmer die Investition in eine Warmbandwalzstraße als Kern eines neuen Ministahlwerkes mit 2000 Beschäftigten vereinbart. Weitere 1.700 Arbeitsplätze sollen in Tochtergesellschaften der EKO, die sich um den Betrieb ansiedeln, entstehen.

Die Geschichte der EKO-Privatisierung zeigt die ungleichen Wettbewerbsbedingungen und das Kerndilemma für die neu wiederaufzubauende Industrie Ostdeutschland auf. Liberale Ökonomen pflegen am Beispiel EKO gerne ihr eigenes Prinzip "Sanierung über den (auch negativen!) Kaufpreis" beiseite zu legen und pauschal von Erhaltungssubventionen zu sprechen. So einfach ist die Kosten-Nutzen-Analyse jedoch nicht:

Es besteht ein Konflikt zwischen einem Marktangebot mit "Überkapazitäten", das in wesentlichen Elementen von der Europäischen Gemeinschaft geregelt und von einzelnen Regierungen subventioniert wird, mit dem Interesse der Anschubsubvention für ein potentiell ähnlich wie die meisten westdeutschen Werke ohne Dauersubventionen rentables Unternehmen in Ostdeutschland. Grundsätzlich kann der Aspekt der "Überkapazität" auf einem spezifischen Markt in einer Marktwirtschaft keine Bewertungsgrundlage sein, sondern einzig der in der betriebswirtschaftlichen Rechnung des Marktzutretenden zu den bestehenden Marktpreisen erreichbare Marktanteil und die bei diesem Marktanteil erzielbaren Deckungsbeiträge. Eine variable Durchschnittskostenbetrachtung würde nach der derzeitigen Informationslage für den Standort sprechen, das Problem sind jedoch die hohen Investitionskosten und deren Finanzierung.

Bei der Bewertung der dafür geforderten Anschubsubvention ist zunächst zu beachten, daß auch die westdeutschen Stahlunternehmen, die besonders heftig gegen die Modernisierungspläne für EKO angehen, jahrzehntelang in erheblichem Umfang subventioniert wurden und entsprechend Rücklagen und Eigenkapital aufbauen (bzw. nicht abbauen) konnten. Inkonsequenterweise wurde sogar von der Thyssen AG, dessen Geschäftsführer im Personalunion Vorsitzender der Wirtschaftsvereinigung Stahl ist, ein

Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof angedroht. Gleichzeitig wirkten die Stahlquoten mikroökonomisch als Marktaustrittsbarrieren für unrentable Unternehmen, so daß man von einer Überbesetzung der westeuropäischen Stahlindustrie sprechen muß, die ihrerseits den Markteintritt für EKO wieder verteuert - ein Argument für einen "Härteausgleich".

Um ihr überkommenes Subventions- und Quotensystem zu schützen, sperrt sich die EG gegen das Projekt in Eisenhüttenstadt mit dem Argument, man könne nicht weitere Kapazitäten in Europa aufbauen. Dies übersieht freilich, daß der notwendige Kapazitätsabbau durch Länderegoismen und die EG-Quotenpolitik bereits seit langem verschleppt wurde und daß die kritisierten Anschubsubventionen für Stahlwerke bei weitem keine ostdeutsche Besonderheit sind.

Der ökonomische Vorgang ist wegen der Prognoseunsicherheit, der schwer quantifizierbaren Ineffizienzen des Quotensystems und der unterschiedlichen sozialen Grenznutzen eines Arbeitsplatzes nicht einfach zu bewerten. Ein betriebswirtschaftliches Gutachten kam zu dem Ergebnis, daß das Übernehmerkonzept für EKO eine ausreichende Rentabilität ohne Subventionen über den Anschub hinaus gewähren würde, weil z.B. die Transportkosten günstig sind. Unter diesem Gesichtspunkt wäre die Investition auch fiskalisch zu rechtfertigen, wenn der aufgewendete Anschubsubventionsbetrag kleiner ist als der in Gesamtdeutschland/Europa entstehende Effizienzgewinn im Stahlsektor und entsprechende Mechanismen zur Rückführung dieser Gewinne an den Subventionsgeber wirksam werden. Dies hängt jedoch auch davon ab, ob die Marktanteile der EKO zulasten rentabler oder zulasten von durch Subventionen erhaltener unrentabler Betriebe gehen. Gegen letzteres sprechen die politischen Kraftverhältnisse in der EG.

Überdies sind die volkswirtschaftlichen Verdrängungseffekte über die direkten fiskalischen Effekte hinaus sehr kompliziert. Beispielsweise stehen die Effizienzgewinne durch die Schließung von Stahlwerken etwa in Belgien oder Spanien den dort auftretenden hohen sozialen Kosten für die EG und damit Deutschland gegenüber. Andererseits sinken die Anreize der jeweiligen Unternehmen zu kostengünstiger Produktion durch die derzeitige Protektion erheblich. Wenn man konsequenterweise Argumente, die über betriebswirtschaftliche und fiskalische Fragen hinausgehen, für irrelevant hält, so schwächt sich auch die Position für eine Anschubsubvention in Eisenhüttenstadt wieder.

Da die Lösung für EKO durch die mögliche Verschärfung eines europäischen Subventionswettbewerbs auch betriebswirtschaftlich in Frage zu stellen wäre, sind auf EG-Ebene marktwirtschaftskonforme Lösungen zu finden. Es müssen die Unternehmen mit strukturell negativen Deckungsbeiträgen geschlossen werden, unabhängig vom Standort. Gleichzeitig sind Grundprinzipien zulässiger Investitionsförderung unabhängig von der Diskussion um Kapazitäten zu formulieren und durchzusetzen.

Dabei muß deutlich gemacht werden, daß selbst eine Rückkehr zu einer Situation erhöhter staatlicher Subventionen den Abbau der Industrie bestenfalls verlangsamt, da Europa insgesamt kein sehr vorteilhafter Standort für größere Stahlwerke ist. Billigimporte aus der Slowakei, Rußland, China ect. überschwemmen derzeit den europäischen Markt und dürften nur durch einen neuen Protektionismus zu bremsen sein.

Vielversprechend erscheinen im europäischen Kontext auch Verflechtungsstrategien mit Osteuropa, z.B. die eines slowakischen Produzenten, in Deutschland mit Hilfe der Investitionsförderung hochwertige Weiterverarbeitungslinien zu erhalten bzw. zu eröffnen (Walzwerk Finow). Diese Strategie eröffnet dem osteuropäischen Massenproduzenten günstige Marktzutrittschancen nach Europa und erhält Arbeitsplätze dort. Daher paßte eine für EKO-Stahl im Rahmen der Privatisierungsbemühungen gefundene Variante mit dem Kombinat Tscherepowez in ein solches Konzept. Die Verflechtung mit

Vorleistungsstufen und Endnachfragern in Osteuropa scheint zumindest auf mittlere Sicht stabile Wachstumsbeziehungen für einen engen Kreis von Stahlunternehmen zu versprechen. Voraussetzung sind freie Handelsbeziehungen.

Die ostdeutsche Stahlindustrie befindet sich in einer "Sandwich-Position", die die Grundlage ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu zerstören droht, sofern es sich um leicht handelbare Güter handelt. "Von unten" drücken in den nicht-regulierten Marktsegmenten Billiganbieter in den Markt (dies kann z.B. für sicher gehaltene Märkte wie Baustahl bei entsprechender Transporttechnologie relativ schnell reduzieren). "Von oben" wird das Marktpotential durch den weltweiten harten Konkurrenzkampf der Industrieländer um Qualitätsstahl stark eingengt. Hier bedarf es eines echten Engagements in Ostdeutschland, um entsprechend technologie- und wertschöpfungintensive Stahlproduktionen heranzuziehen.

Dieses ist bis auf Ausnahmen (z.B. Ministahlwerk in Riesa) nicht in Sicht. Dagegen wird die Baustahlproduktion massiv ausgeweitet, so daß bereits jetzt Überkapazitäten zu befürchten sind. Diese Produktion wird nach dem Abebben des Baubooms mit hoher Wahrscheinlichkeit rasch wieder eingestellt bzw. weiter ostwärts verlagert.

### 2.2.3. Maschinenbau

Stand der Strukturanpassung

<b>Strukturkrise des Maschinenbaus in Ostdeutschland</b>				
<b>Ostdeutschland</b>		1991	1992	Veränderung
Umsatz	Mio DM	13.005	10.357	- 20,4%
dav. Ausfuhr/Ausland	Mio DM	4.507	2.632	- 41,6%
Exportquote/Ausland	%	34,7%	25,4%	- 9,2%
Exportanteil GUS	%	67,8%	rd. 50%	
Beschäftigte JD	Zahl	335.000	163.000	- 51,3%
Umsatz je Besch	DM	38.821	63.540	63,7%
Beschäftigtenstunden	Mio	383	233	- 39,2%
Umsatz je Beschstd.	DM	34,0	44,5	30,9%
Lohn + Gehalt	Mio DM	3.954	3.107	- 21,4%
..je Beschstd.	DM	10,3	13,3	29,2%
Lohnstückkosten	DM	0,304	0,300	- 1,3%
<b>Westdeutschland</b>				
<b>zum Vergleich:</b>				
Umsatz	Mio DM	177.700	170.000	- 4,3%
Umsatzanteil OstD	%	6,8%	5,7%	- 1,1%
dav. Ausfuhr (incl. OstD)	Mio DM	92.200	k.a.	
Exportquote (incl. OstD)	%	51,9%	k.a.	
Inlandsnachfrage West*	Mio DM	126.000	k.a.	
Absorption West**	%	141,0%	k.a.	
*Umsatz + Einfuhr - Ausfuhr, nur West- bzw Ostdeutschland				
** Umsatz Ost / Nachfrage				
Quelle: VDMA				<b>empirica</b>

Der ostdeutsche Maschinenbau kämpft um das Überleben. Ende 1992 waren noch 70% der Betriebe mit über 70% der Beschäftigten in Treuhandbesitz - auch Mitte 1993 ist noch ein wesentlicher Teil der Betriebe nicht privatisiert und befindet sich in Management-

Gesellschaften. Der Umsatz sank 1992 gegenüber 1991 nochmals um 20,4% auf rd. 10,4 Mrd DM. Während in Westdeutschland 1992 in der Branche ebenfalls über 40.000 Arbeitsplätze verloren gingen, fiel der Arbeitsplatzabbau im Osten noch weit dramatischer aus. 350.000 von einst 500.000 Beschäftigten verloren seit der Wende ihren Arbeitsplatz. Damit weist der Maschinenbau zusammen mit der Textilindustrie und den eisenschaffenden Industrien die schlechteste Entwicklung unter den bedeutenden Wirtschaftsbranchen in den Neuen Ländern auf.

Im Gegensatz zur westdeutschen Maschinenbauindustrie absorbiert die ostdeutsche nur einen geringen Teil der **heimischen Nachfrage**. Der Absorptionsgrad dürfte bei etwa 30% liegen. Der Neuaufbau von Kapazitäten in vielen Bereichen ging zum großen Teil an den ostdeutschen Maschinenbauern vorbei. Dort ist die Maschinenbauindustrie durch die Übernahmen von Kunden durch Westfirmen mit ihren Kontakten und dem Zusammenbruch weiter Abnehmerkreise fast völlig verdrängt worden. Selbst bei Großprojekten (Kraftwerksbau, Opel Eisenach, TED Leuna,...), die mit Milliarden Steuergeldern gefördert werden, wird nicht auf eine angemessene Verflechtungswirkung für den ostdeutschen Anlagen- und Maschinenbau geachtet.

Die **Ausfuhr** sank 1992 um 41,6% auf 2,6 Mrd DM. Der Auftragseingang ging um 22% zurück, wobei Aufträge aus dem Ausland mit - 41% einen deutlich stärkeren Rückgang verzeichneten als Inlandsaufträge (-5%). RGW-Exporte des ostdeutschen Maschinenbaus: 1988 13 Mrd DM, 1989 5 Mrd DM, 1991 3,3 Mrd DM. 1990 wurden Ostgeschäfte in höherem Umfang noch auf Transferrubelbasis abgewickelt. Dies ist 1991 fast gänzlich zum Erliegen gekommen, da auch den Hermeskreditzusagen nur selten eine Finanzierung auf der russischen Seite entsprach. Im August 1992 stellte sich heraus, daß sehr viele Aufträge, die in den Büchern der Maschinenbauunternehmen standen, faul wurden, da keine soliden Partner auf der russischen Seite vorhanden waren und somit fast sämtliche Aufträge nicht abgewickelt werden konnten. Derzeit wird der Osthandel fast nur noch über Bartergeschäfte abgewickelt. Trotzdem wird auch 1992 noch über 50% der Exporte in der GUS erzielt. Bei Befragungen Mitte 1992 sahen 91 % der sächsischen Maschinenbaufirmen keine Möglichkeit, die ausgefallenen GUS-Exporte zu kompensieren, 19% schlossen sogar einen Konkurs deswegen nicht aus. Auch die neuere Entwicklung mit zahlreichen spektakulären Abschlüssen bzw. gegenseitigen Beteiligungen sind wegen der damit verbundenen Zahlungsprobleme noch sehr unsicher.

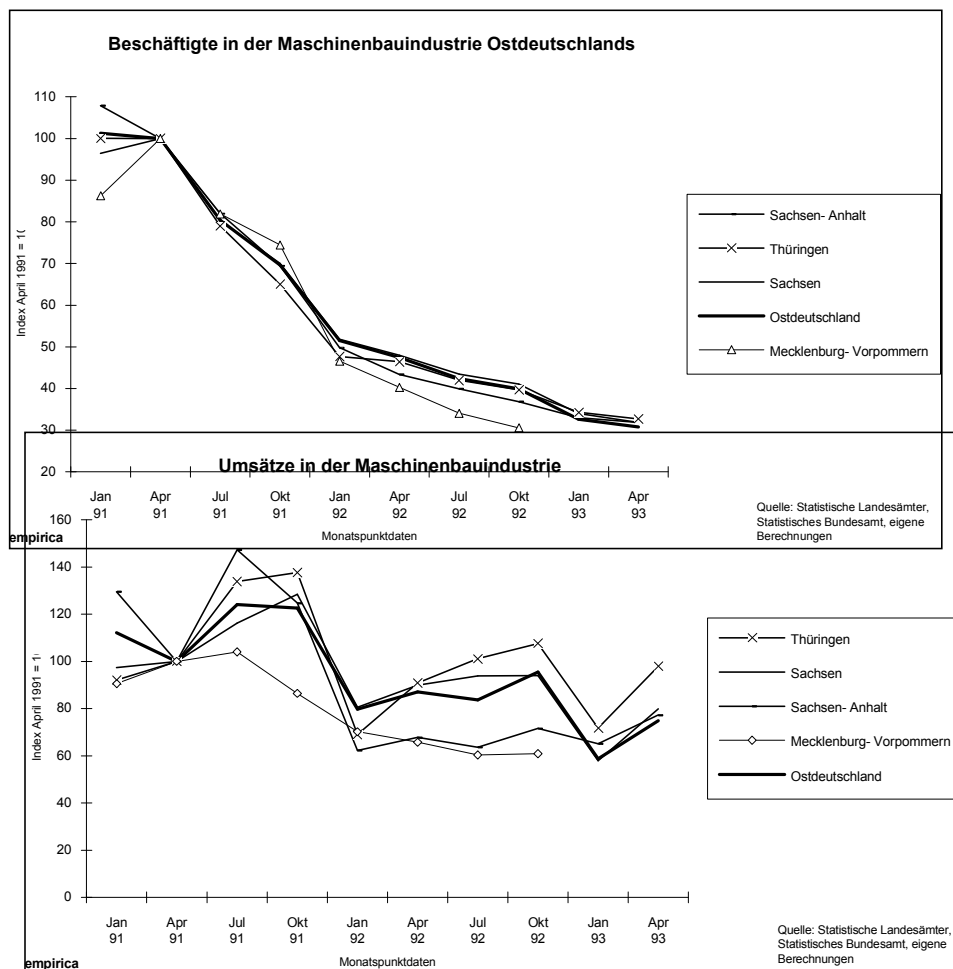
Nachdem schon 1991 ein starker Beschäftigtenrückgang zu verzeichnen war, sank auch 1992 die **Beschäftigung** um 51% auf 163.000 Beschäftigte. Auch die Zahl der Kurzarbeiter ging zurück, und zwar um 61% auf 64.000. Die Zahl der Beschäftigten sank im Laufe des Jahres 1992 stark ab, andererseits stieg jedoch die Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten um 22% auf 1387 Stunden an, was insbesondere auf den starken Rückgang der Kurzarbeiter

zurückzuführen ist. Verdiente ein Beschäftigter im Maschinenbau 1991 im Durchschnitt 14,45 DM pro Stunde, so stieg sein Stundenlohn im Jahr 1992 auf im Durchschnitt 18,09 DM. Dies ist eine Steigerung um 25,2%. Die Produktivität, also die Produktion je geleistete Beschäftigtenstunde stieg um 4,6%. Die Lohnstückkosten stiegen um 19,7%.

Die **Investitionstätigkeit** im Maschinenbau war bisher wegen der Dominanz der Treuhandanstalt als Eigentümer und der geringen Übernahmeneigung verhalten. Insgesamt sind bis 1995 (einschließlich 1992 5,4 Mrd DM Investitionen geplant oder 34.000 DM pro Arbeitsplatz. Zum Vergleich Fahrzeugbau: 9,1 Mrd = 227.000 DM je Beschäftigtem). Die Investitionen je Beschäftigten steigen 1992 erst auf etwa 70% des Niveaus Westdeutschlands von 1990 an (rd. 1 Mrd DM).

### Konjunkturelle Situation im Frühjahr 1993

Nach dem Konjunkturbarometer des VdMA der Landesgruppe Sachsen-Thüringen werden die Geschäftsaussichten für das Jahr 1993 im allgemeinen als gleichbleibend erwartet. Es wird mit einer Kapazitätsauslastung im Durchschnitt des vergangenen Jahres gerechnet. Die Reichweite des Auftragsvolumen wird weiterhin nur drei bis vier Monate betragen.



Investitionspläne werden seit dem dritten Quartal 1991 überwiegend nach unten korrigiert. Der Trend zur Streichung von Investitionen verstärkt sich derzeit im Rahmen des allgemeinen Abbaus von Kapazitäten. Diese Entwicklung der zunehmenden Rücknahme von geplanten Investitionen hält seit einem Jahr an. Die Beschäftigtenzahl im ostdeutschen Maschinenbau wird auch 1993 zurückgehen. Der Beschäftigtenrückgang wird jedoch differenziert vorgehen. Etwa 90% der Privatfirmen rechnen mit keinem weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahlen. 75% der in Treuhand befindlichen Unternehmen schätzen jedoch, daß die Beschäftigtenzahl weiter zurückgehen muß.

Angesichts der Diversität der Produktgruppen, die in den jeweiligen Ländern produziert werden, und der unterschiedlichen Markt- und Renditesituation erscheint uns der völlig übereinstimmende Beschäftigungsabbau in den drei mitteldeutschen Ländern ökonomisch unerklärlich.

#### Probleme der Unternehmen

Der Maschinenbausektor ist als Vorleistungssektor mit hoher Exportquote stark mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung verflochten. Hinzu kommt hoher technologischer Druck und Preisdruck durch die Konkurrenz aus Westdeutschland und Japan. Insbesondere die traditionellen Verflechtungen und Lieferbeziehungen erschweren für die ostdeutschen Produzenten den Marktzutritt. Zudem wird der Vorwurf der Subventionierung durch die Treuhandanstalt von westdeutscher Seite erhoben.

Kooperationen zwischen Ost und West gibt es ebenso wie erfolgreiche Privatisierungen an Westfirmen nur wenige. Sie beschränken sich fast nur auf Lizenzfertigungen (z.B. Dieselmotorenwerke Cunewalde, Schönebecker Dieselmotorenwerk, SKL). Ausnahme ist TAKRAF-MAN (Lauchhammer). Die ostdeutschen Produzenten suchen unterdessen eigene Kooperationen untereinander mit CSFR und Polen, um gering rentable Produktionen auszulagern. Hier hat sich erstaunlich schnell eine Verflechtungsstrategie herausgebildet. Ein besonders positives Beispiel gibt es in Chemnitz, wo sich fünf Werkzeugmaschinenbauer zusammengeschlossen haben, um gemeinsam Vermarktung, Einkauf und Entwicklung zu organisieren.

Das größte Hemmnis für die Marktfähigkeit ist es, Treuhandbetrieb zu sein. Bereits die KG sichert nach Unternehmensaussagen eine ausreichende Handlungsfreiheit und wesentliche Ergebnisverbesserungen. Bisher scheiterten Vollprivatisierungen an den unausgelasteten Kapazitäten im Westen. Teilweise wurden übernommene Betriebe schleichend stillgelegt bzw. das Privatisierungsverfahren zur Ausspionierung der Kundenkarteien genutzt (z.B. Union Werkzeugmaschinen Chemnitz, Versuche bei SKET, Heckert,...). Deshalb ist voraussichtlich der größte Teil der Unternehmen nur über MBO, MBI und Teilprivatisierung zu

verkaufen. Dies ist ohnehin angesichts der erheblichen Stilllegungsanreize Externer die zu bevorzugende Strategie.

Die zu geringen Investitionen der Treuhandanstalt und die falsche Hoffnung auf eine schnelle und arbeitsplatzzerhaltende Privatisierung wirkten sich im Maschinenbau mit seinen spezifischen Marktproblemen besonders dramatisch aus. Hier sind wegen der verschlossenen westlichen Märkte kostspielige Markterschließungsstrategien notwendig. Die Unternehmen äußern in Befragungen folgende Engpässe(Quelle: VdMA):

- Auftragsmangel wegen
  - Schwierigkeiten bei der Akquisition
  - schlechter Konjunktur
  - fehlender Hermesbürgschaften
  - schlechten Images, insbesondere bei Treuhandunternehmen
  
- Produktionskosten
  - veraltete Anlagen
  - hohe Lohnkosten
  - hohe Energiekosten
  
- Kapitalknappheit
  - Erlangung von Bankkrediten und Förderungen
  - fehlende Mittel für Investitionen
  
- schleppende Arbeit der Verwaltungen (Bodenkauf, Baugenehmigungen)

Insbesondere die bei Maschinenbauunternehmen häufig geäußerte Kapitalknappheit deutet auf eine massive Fehlorientierung der Wirtschaftsförderung hin. Die Westunternehmen verfügen daher im Gegensatz zu den ostdeutschen Werkzeugmaschinenbauern über sehr hohe Rücklagen, die helfen, die konjunkturelle Abkühlung zu überbrücken. Wenn die Treuhand diese Rücklagen durch Verlustausgleiche in der Markteinführungsphase ausgleicht, wird ihr regelmäßig der Vorwurf unstatthafter Subventionierung gemacht.

Fallbeispiele:

Wir untersuchten exemplarisch anhand von Firmeninterviews die Situation einer Reihe von Maschinenbaubetrieben in den neuen Ländern. Dabei lassen sich die Schwierigkeiten bei der Markteroberung und Privatisierung demonstrieren.

### Beispiel 1: Privatisierung eines Großunternehmens nach erfolgreicher Teilsanierung

Der Hersteller für Pressestraßen für die Automobil-, Landmaschinen-, Elektro- und Konsumgüterindustrie kann als typisches Beispiel für die Strategieprobleme des Privatisierungsprozesses der im internationalen Wettbewerb stehenden ostdeutschen, aus westdeutscher Sicht "zu großen" Maschinenbauunternehmen gelten.

Das Unternehmen reduzierte die Zahl der Beschäftigten von 4.600 Anfang 1990 auf unter 2.000 im März 1993. Noch 1992 machten Auslandsaufträge aus der GUS 40% der Umsatzen aus. In diesem Jahr brach dieser Markt völlig weg - noch heute stehen Lieferungen im Gesamtwert von 115 Mio DM fertig verpackt in Eisenbahnwaggons in Erfurt und werden von den Auftraggebern nicht abgenommen. Gleichzeitig mußte sich das Unternehmen auf den westlichen Märkten behaupten, ein "gnadenloser Verdrängungswettbewerb" durchgestanden werden.

Bedingt durch eine Marktstruktur mit nur wenigen etablierten Konkurrenten scheint der Kampf um den westdeutschen Markt besonders hart ausgefochten zu werden. Die beiden deutschen Mitanbieter zeigten anfangs Interesse, das Werk zu übernehmen, allerdings zu inakzeptablen Konditionen. Mit der sich abzeichnenden konjunkturellen Verschlechterung, vor allem jedoch nach den ersten Erfolgen des Unternehmens bei westdeutschen Autoherstellern, wurde die Strategie herumgeworfen und eine Medienschlamm Schlacht gegen das Erfurter Unternehmen inszeniert. Dabei wurde der in der Branche mittlerweile übliche Vorwurf des Dumpings und der Subventionierung durch die Treuhandanstalt erhoben.

Aus der Sicht der westdeutschen Hersteller war UTE zu groß, und eine Übernahme hätte wahrscheinlich eine schleichende Stilllegung oder die Degradierung zur verlängerten Werkbank mit sich gebracht. Für die Privatisierungspolitik ergab sich das Dilemma, entweder der faktischen Abwicklung der Unternehmen zuzustimmen, um den westdeutschen Mittelstand im Maschinenbau zu schützen, oder einen eigenständigen Sanierungskurs solange zu verfolgen, bis sich ein genügend großes, in der Regel ausländisches Unternehmen mit möglichst geringem Stilllegungsinteresse findet. Im vorliegenden Fall wurde die letztere Option realisiert.

Der Sanierungsverlauf war den Umständen des Zusammenbruchs der Ostmärkte entsprechend erfolgreich. Zur Umorientierung begann das Werk sehr frühzeitig mit dem Erwerb des Pressen-Know-hows der Krupp-Maschinentechnik GmbH Essen, um so die Produktpalette zu erweitern. Zwischenzeitlich hat die UTE ihren Kundenkreis u.a. um VW, Mercedes, Audi und Seat erweitern können, so bekam sie den größten Auftrag, den VW bisher an einen ostdeutschen Hersteller vergeben hat, zugeschlagen. Der Auftragsbestand (Stand März 1993) sichert die Produktion bis Ende 1994, ein auch für Westdeutschland derzeit ungewöhnliches Bild. Überdies zeichnet sich eine erneute langfristige Bindung an den Moskauer Fahrzeughersteller Hersteller Zil durch Beteiligung ab.

Diese Sanierungsanstrengungen haben den Privatisierungsprozeß in keiner Weise beeinträchtigt. Im Sommer 1993 wurde das Unternehmen an die Magna Inc., Ontario verkauft, einem der größten Automobilzulieferer weltweit. Der Käufer garantiert noch 916 Arbeitsplätze, mit einer möglichen Aufstockung auf 1.200, bei einem Investitionsvolumen von 337 Mio DM, dies aber nicht in Form von Zusagen an die Treuhand. Da Magna einer der wenigen direkten Konkurrenten von UTE ist, besteht die Befürchtung der Reduzierung des Unternehmens vom Systemanbieter zum Einzelhersteller von Pressen.



## Beispiel 2: Auflösung des letzten Konzerns

Im Sommer 1993 wurde die Einzelprivatisierung des letzten ostdeutschen Maschinenbaukonzerns, der **SKET** AG in Magdeburg, beschlossen, weil kein Übernahmeinteresse für den Konzern als ganzes vorlag:

Nachdem der Konzern im zweiten Halbjahr 1990 bei einem Umsatz von 0,57 Mrd DM noch bei fünf der acht Töchter Gewinne gemacht hatte, verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation bis zum Jahre 1992 drastisch. 1991 wurde bei einem Umsatz von 770 Mio DM ein Verlust von 200 Mio DM erzielt. 1993 wird der Umsatz auf 450 Mio DM statt der in früheren Sanierungskonzepten avisierten 1,5 Mrd DM sinken. Um die Vorstands- und Treuhandzielsetzungen von 2.700 Mitarbeitern zu realisieren wäre ein Umsatz von 600 Mio DM notwendig.

Die Hoffnung, an den drastisch gestiegenen Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Ländern partizipieren zu können (z.B. für Produzenten im Umwelt- und Bauzulieferbereich), erfüllten sich nicht. So sollten von der Konjunktursituation her z.B. für den Zementanlagenbau Dessau gute konjunkturelle Voraussetzung gegeben sein. Hier gab es eine längere Zusammenarbeit mit der KHD AG aus Köln. Die gemeinsam errichtete Vertriebsgesellschaft wird aus dem Unternehmen als "völlig ergebnislos" für SKET gewertet. Nun soll das Unternehmen von der KHD übernommen werden.

Das Unternehmen konzentrierte sich nach dem Zusammenbruch der Ostmärkte auf die Neuentwicklung von Produkten: So sollte für Abrißarbeiten und die Dekontaminierung von verschmutzten Böden Technik entwickelt werden (Bauschutt-Recyclinganlagen, Anlagen zu thermischen Bodensanierungen, Aufbereitungstechnik, Verfahren zu Luft- und Bodenentgiftung).

In ihren Kernmärkten (Walzbergbau, Anlagenbau) kann die SKET AG als Opfer von nicht durchgesetzten Local-Content-Bedingungen für die Investitionsförderung angesehen werden. Am Beispiel der ELF/Thyssen-Investition in Leuna, die mit erheblichen Landesmitteln gefördert wird, zeigt sich jedoch die Ohnmacht der Landeswirtschaftspolitik, wenn die Beteiligung an der Investition zur Sanierung eines Unternehmens in Westdeutschland dienen soll. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich im Falle des Ausbaus von EKO Stahl in Eisenhüttenstadt ab.

Andererseits ist der Anlagen- und Maschinenbau mit der starken Konzentration auf Produzenten der lokalen Märkte der Neuen Bundesländer schon mittelfristig nicht mehr zu halten. Für SKET fehlte, trotz einiger aktiver Bemühungen in Südostasien, eine konsistente Exportmarktstrategie. Für die Markterschließung wurden zuwenig Geld und zuwenig personelle Ressourcen aufgewendet, so wie generell die Treuhand große Schwächen bei der Erschließung internationaler Märkte für ihre Unternehmen aufwies.

### Beispiel 3: Aufbau eines privaten Konzerns mit ostdeutschem Schwerpunkt

Daß stärkere Konzentration und der Zusammenschluß von Maschinenbauunternehmen unter privatwirtschaftlicher Führung eine Perspektive für ostdeutsche Maschinenbauunternehmen aufzeigen kann, zeigt die Entwicklung der **Autania AG**, Frankfurt, die zu einem Werkzeugmaschinenbaukonzern ausgebaut werden soll. Dafür wurden ostdeutsche Unternehmen mit komplementären Produktionen aufgekauft.

Die Geschäftsführung schätzt die Situation so ein, daß nur dann eine Chance auf den Weltmärkten bestände, wenn große Einheiten dezentral geführt würden. Der Kerngedanke sei der Erwerb von erstklassiger Technologie und die optimale Nutzung von Synergieeffekten sowie die Schaffung optimaler Verwaltungseinheiten. Das Unternehmen wird um drei Kerne herum aufgebaut, die einen Teil der ostdeutschen Werkzeugmaschinenindustrie mit beinhalten. Bearbeitungszentren werden von **Fritz Werner Werkzeugmaschinen AG**, Berlin, die ihrerseits die ostdeutsche Niles von der Treuhandanstalt übernahm, gebildet. In der Drehmaschinenfertigung wird sogar ein ostdeutsches Unternehmen, die **Magdeburger Werkzeugmaschinenfabrik GmbH** mit 220 Mitarbeitern, den Kern des Unternehmens bilden. Für dieses Unternehmen wird Autania Kapazitäten und Vertriebsrechte von ihr gehörenden Maschinenfabriken in Waldin, Linz bei Frankfurt und Heilbronn übertragen. Im Schleifmaschinengeschäft, dem dritten Standbein, wird das Unternehmen um die Elbschliff Werkzeugmaschinen GmbH bei Aschaffenburg konzentriert. Das Zubehörgeschäft für die Schleifmaschinen wird durch eine Firmengruppe um die **Riek-Schleifmittelwerke** in Dresden besorgt. Damit entwickelt sich ein gesamtdeutscher Konzern, der die Zukunftsaussichten der ostdeutschen Betriebe nachhaltig stärkt, weil er dort eine strategische Basis hat. In diesem Fall wurde der Konzentrationsprozeß im westdeutschen Maschinenbau zum privatwirtschaftlichen Modell für ostdeutsche Unternehmen. Ein ähnlicher Prozeß zeichnet sich auch beim Engagement der Mönchengladbacher Firma **Schloemann-Demag** in Ostdeutschland ab (Übernahme der Union-Werke bzw. der Schliess-AG).

### Beispiel 4: Regionale Abhängigkeiten und Lösungsversuche in Chemnitz

Wir untersuchten die Entwicklung im Raum Chemnitz, einem Zentrum der Metallindustrie in den Neuen Bundesländern. **Chemnitz** war zu DDR-Zeiten mit 80.000 Beschäftigten in maschinenbaunahen Branchen ein Zentrum des Werkzeugmaschinen- wie des Textilmaschinenbaus. Der massive Schrumpfungsprozeß der Betriebe hat dazu geführt, daß mittlerweile sämtliche Unternehmen des Maschinenbaus der Region eine mittelständische Größe erreicht haben, wie folgende Übersicht andeutet:

Ausgewählte Unternehmen im Maschinenbau in Chemnitz				
Unternehmen	Beschäftigte Okt 90	Beschäftigte Apr 93	Privatisierungsstand	
<b>Werkzeugmaschinenbau</b>				
<b>Heckert</b>	4.300	960	Treuhandanstalt	
<b>Schleifmaschinenwerk</b>	1.100	433	Treuhandanstalt	
<b>Niles Simmons</b>	1.900	250		
<b>Modul</b>	1.720	250		
<b>Union Chemnitz</b>	930	230	Schiess AG (74,9%)/Klöckner & Co. AG (25,1%), Stilllegung zum 1.7.1993 geplant	
<b>insgesamt</b>	<b>9.950</b>	<b>2.123</b>		
<b>Textilmaschinenbau</b>				
<b>A: Wirkmaschinenbau</b>				
<b>Malimo</b>	?	?	an Konkurrenten verkauft	
<b>Wirkmaschinenbau</b>	1.430	304	Treuhandanstalt	
<b>WSL</b>	?	?	Treuhandanstalt	
<b>insgesamt</b>				
<b>B: Spinnereimaschinenbau</b>				
<b>Chemnitzer Spinnereimaschinenbau</b>	2.520	650		
<b>Spinnereimaschinenbau Leisnig</b>				
<b>SMS Großenhain</b>				
<b>insgesamt</b>		1500 - 2000		
<b>Strickmaschinenbau</b>	1.000	200		
<b>Webmaschinenbau</b>	1.600	530	gescheiterte Privatisierung, jetzt Verhandlungen mit belgischem Konkurrenten	

Quelle: IG Metall Chemnitz

empirica

Allgemein wird eine Konzentration und Zusammenarbeit des stark geschrumpften Chemnitzer Maschinenbaus für erforderlich gehalten, um langfristig wettbewerbsfähig produzieren zu können. Diese Haltung wird auch vom Land Sachsen geteilt. Die Treuhandanstalt unterstützt die Firma **Heckert** besonders stark. Der Werkzeugmaschinenhersteller konnte mit dem westdeutschen Unternehmer Klink einen Manager gewinnen, der neben seinen Marktkenntnissen Patente und eine eigene Firma einbringt. Darüber hinaus wird das Unternehmen stark im Investitionsverhalten gestützt, z.B. durch den Ankauf von fremden Patenten und Lizenzen. Insgesamt soll der Chemnitzer Maschinenbau stark von einem geplanten Großgeschäft mit dem Fahrzeughersteller Kamas in Tatarstan profitieren. Dieses Geschäft soll 5.000 Arbeitsplätze im Maschinenbau für zwei Jahre sichern. Dadurch wurde kurzfristig eine neue Privatisierungsoption an ein westdeutsches Unternehmen ermöglicht.

Einen ersten Ansatz zu einer Kooperation der verschiedenen **Werkzeugmaschinenhersteller** stellt der freiwillig gegründete Interessenverband Chemnitzer Maschinenbauunternehmen e.V. (ICM) dar, der u.a. auf Initiative der IG Metall Chemnitz zurückgeht.

Der ICM wurde im April 1992 in Chemnitz als regionaler Verband zur Förderung der Zusammenarbeit von Maschinenbaubetrieben, Zulieferern, Dienstleistern und der Technischen Universität Chemnitz gegründet.

Der ICM wird von verschiedenen Institutionen unterschiedlich eingeschätzt. So bezeichnet der VdMA ihn als Notgemeinschaft, die sich bei verbesserten konjunkturellen Rahmenbedingungen wieder auflösen würde. Der VdMA wird jedoch selbst stark von den Maschinenbauunternehmen Sachsens wegen seiner Interessenkonflikte mit den Interessen westdeutscher Maschinenbauer kritisiert. Die IG Metall dagegen befürwortet mit dem Konzept von Verbundunternehmen, analog zum Landmaschinenbau, eine Konzernbildung in der Chemnitzer Region.

Darüber hinaus sollen wichtige lokale Zulieferunternehmen wie Flender-Guß, die Eisen- und Stahlgießerei Pfeifer, die Siemens-Automatisierung und IBM Chemnitz sowie Rawema als

Anlagenbauer und die Universität Chemnitz als Forschungseinrichtung in das Konzept einbezogen werden. Des weiteren wird es für notwendig gehalten, eine Bank sowie das Land Sachsen als festen Partner mit in einen Konzern aufzunehmen.

Die zu erwartende Entwicklung dürfte zwischen den beiden Polen liegen; jedoch ist es unwahrscheinlich, daß es zu einem einzigen Konzern kommen wird, es sei denn, durch gezielte Aufkäufe, etwa durch Heckert. Der ICM kann jedoch als interessanter Ansatz zu einer sektoralen Kooperation von unten gesehen werden. Seine Beschränkung auf wichtige funktionale Bereiche wie Vertrieb, Einkauf und vor allem Forschung und Entwicklung zeigt wichtige Entwicklungsmöglichkeiten einer Regionalpolitik auf. So ist ein gemeinsames Forschungs- und Entwicklungskonzept für die extrem eigenkapitalschwachen und labilen Unternehmen von großer Bedeutung. Auch die Kostensenkung im Bereich Einkauf und Vertrieb dürfte größere Spielräume für Investitionen eröffnen. An dieser Stelle sollte die Landeswirtschaftsförderung stärker unterstützend eingreifen und von einer individuellen Förderung von Unternehmen zugunsten einer breiteren Streuung der Förderung von Gemeinschaftsinitiativen in der Region kommen.

**Textilmaschinenbau:** Im Textilmaschinenbau sind die Absatzmöglichkeiten derzeit etwas günstiger als im Werkzeugmaschinenbau, da im ehemaligen RGW-Raum eine Reihe von größeren Aufträgen realisiert werden konnte. Durch zahlreiche Patente, die von Chemnitzer Firmen gehalten werden, sollte es möglich sein, einen Teil dieses Bedarfes aus Chemnitz zu liefern, jedoch sind dafür stabile, nicht verbürgte Handelsbeziehungen mit Osteuropa notwendig.

Es kann zwischen einer **Wirkgruppe** (Malimo, Wirkmaschinenbau, WSL), einer **Spinngruppe** (Chemnitzer Spinnereimaschinenbau, Spinnereimaschinenbau Leisnig, Spinnereimaschinenbau Großenhain) sowie dem Chemnitzer **Strickmaschinen-** und dem Chemnitzer **Webmaschinenbau** unterschieden werden. Die Aufsichtsräte der **Wirkgruppe** hatten bereits einen Zusammenschluß beschlossen, um, analog zu den Ansätzen im Werkzeugmaschinenbau, entsprechende Unternehmensgrößen zu erhalten. Dieser Zusammenschluß wurde jedoch durch die Privatisierung der Firma Malimo an einen Konkurrenten aus Westdeutschland verhindert. Die Zukunft der zwei übriggebliebenen Firmen ist ungewiß. Um im **Spinnereimaschinenbau** entsprechende Größenvorteile zu erreichen, sollte eine Spinnlinie geschaffen werden. Die Kunden müßten somit nicht einzelne Maschinen von verschiedenen Lieferanten beziehen, sondern könnten ein Gesamtprodukt, eine 40 m lange Spinnlinie incl. Deckelkarte, von den Chemnitzer Spinnereimaschinenbauern beziehen. Dieses Konzept ist nur noch zum Teil verwirklichtbar, da der Standort Leisnig geschlossen worden ist.

Der Chemnitzer Spinnereimaschinenbau hat durch zahlreiche, weltweit geltende Patente einen Produktionsvorteil, was auch die gute Auftragslage von etwa 380.000 DM je Beschäftigten erklärt. Der **Chemnitzer Webmaschinenbau**, der nach einer Privatisierung wieder an die Treuhand zurück verstaatlicht wurde, ist neben einem Produzenten aus Belgien der einzige Hersteller von Webmaschinen in entsprechender Größe und nimmt somit in gewisser Weise eine Sonderstellung ein. Hier ist sicherlich eine Kooperation mit dem noch verbliebenen Konkurrenten aus Belgien zu überdenken.

Das Unternehmen **Pumpen Berthold Maschinenbau** fertigte Spulmaschinen für die Textilindustrie. 1989 lagen noch Aufträge bis 1994 vor. Als 1991 der Zusammenbruch der ostdeutschen Textilindustrie klar erkennbar wurde, engagierte sich das Unternehmen im Bereich der Reparatur im Industrie- und Dienstleistungsbereich, Handel und Service von Umwelttechnik sowie Nachrüstung von Werkzeugmaschinen mit digitalen Positionsanzeigen. In der Bauindustrie wird ein leistungsfähiges Mietdepot von Pumpen und Stromerzeugern angeboten. Spezialisiert hat sich das Unternehmen auf die Grundwasserabsenkung auf Baustellen. Daneben werden Kläranlagen, biologische Kompaktanlagen und auch Regenwasserwerke gebaut. Die Umstrukturierung des Unternehmens ist bereits abgeschlossen, und die Unternehmensleitung denkt an eine Ausweitung des Unternehmens, wenn dies nicht durch ungeklärte Eigentumsfragen behindert würde. Dies ist ein Beispiel für

die komplette Umorientierung auf den Baubereich, der jedoch langfristig größere Risiken mit sich bringt.

Der Fahrzeugbau hatte in der Region Chemnitz, insbesondere durch die Barkas Werke in Chemnitz, Bedeutung. Das hieraus ausgegründete **Motorenwerk Chemnitz GmbH** ist an VW verkauft worden. Die Sanierung des kontaminierten Betriebsgeländes (etwa 70 - 80 Mio DM) wird von der Treuhandanstalt getragen. VW baut auf dem Gelände mit einem Investitionsvolumen zwischen 700 und 800 Mio DM ein neues Motorenwerk, in dem ab 1994 täglich 2.000 Viertaktmotoren von 550 Beschäftigten hergestellt werden sollten. In der alten Produktionsstätte werden derzeit von 600 Mitarbeitern 1.000 Motoren hergestellt. Für Investitionen von VW ist durch Automobilrezession und Kostendämpfungsprogramme jedoch mit Verzögerungen zu rechnen.

Der Wirtschaftspolitik ist sowohl auf der Ebene Treuhand/Bund, als auch auf sächsischer Ebene anzulasten, die möglichen Potentiale im Maschinenbau, die in Chemnitz bestanden haben, sowie allgemeiner in der Metallindustrie des Raumes Chemnitz-Zwickau-Plauen vernachlässigt zu haben. Hinzu kamen große Ungleichgewichte im Förderverhalten der Treuhand. Während Heckert relativ stark gefördert wurde, blieb z.B. das Schicksal der Union politisch im Hintergrund. Allerdings zeichnet sich auch dafür derzeit eine Lösung ab.

Das Potential an qualifizierten Arbeitskräften im Maschinenbau und in der Metallindustrie ist nur noch vergleichbar mit spezialisierten Regionen Nordrhein-Westfalens (Solingen-Wuppertal-Ruhrgebiet) und Baden-Württembergs. Zusammen mit dem Großinvestor VW, einigen mittleren rentablen Firmen und einer Schwerpunkt-Förderung im Hinblick auf Diversifizierung und Innovation im Unternehmensbestand hat die Region durchaus Chancen, mit anderen europäischen Regionen in der Metallindustrie zu konkurrieren.

Offensichtlich stehen ein übermäßiges Schrumpfen der Betriebsgrößen sowie die fehlende Unterstützung (Malimo) der Kooperationsansätze im Widerspruch zu den Entwicklungen im Maschinenbau insgesamt und den Standortvorteilen von Chemnitz. Erschwerend kommt hinzu, daß die Investitionsförderung bisher die meisten Chemnitzer Metallunternehmen nicht erreichte, da sie noch in Treuhandbesitz waren; die Erwartungen an ATLAS sind allgemein reduziert. Vielmehr wird die Rolle des Landes Sachsen vor allem in verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten zu den östlichen Absatzmärkten, wie sie auch schon stattfinden, gesehen.

Fazit:

Die Wirtschaftspolitik sollte darauf hinarbeiten, in Ostdeutschland den größten Teil des ostdeutschen Maschinenbau als selbständige Unternehmen, zumindest als selbständige Profit Center in die Marktwirtschaft zu begleiten. Die Stilllegungsanreize bei Eingliederung in westdeutsche Unternehmen sind, wie die Erfahrung gezeigt hat, in der Regel sehr groß. In der Verlangsamung des Privatisierungstempos bei größeren Einheiten mit Synergieeffekten liegt eine erfolgversprechende Strategie, wie sie sich im Landmaschinenbau, in der

Getränkemaschinenindustrie und durch das Beispiel der Management-KG's angedeutet. Um keine gesamtdeutschen Verzerrungen zu erzeugen, sollte die Förderung der Unternehmen auf die Investitionszuschüsse sowie eine einmalige Anschubfinanzierung beschränkt bleiben. Die als-ob-Privatisierung, bei zahlreichen Unternehmen bereits durchgeführt (Westmanager mit geringem Unternehmensanteil), bietet ein erfolgversprechendes Modell für die noch zu privatisierenden Unternehmen.

Da der Maschinenbau zudem in Deutschland ein Sektor von großer Bedeutung für die Exportbasis und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ist, muß eine längerfristige Strategie verfolgt werden. Im Motorenbau und bei anderen Serienprodukten ergeben sich z.T. andere Marktstrukturen. Hier tritt das Fördergefälle in den Vordergrund, das teilweise Verlagerung von Kapazitäten nach Ostdeutschland begünstigt. In jüngster Zeit tritt jedoch, wie das Beispiel Kaiserslautern (Motorenfertigung für Opel) zeigt, auch verstärkt Subventionskonkurrenz aus dem Westen auf. Die Konkurrenz durch Osteuropa (Audi-Motorenproduktion in Győr) ist ebenfalls massiv.

Umso wichtiger sind Initiativen zur Kostensenkung für die meist mittelständischen Unternehmen. Die Kosten des arbeitsintensiven Maschinenbaus werden durch die Stufentarifverträge stark erhöht. Zusammen mit der Dominanz westdeutscher Anbieter auf den Märkten und der zweijährigen Disinvestitionen unter der Verantwortung der Treuhandanstalt in vielen Fällen ergaben sich dramatische Konsequenzen für Produktivität und Cash-Flows der Betriebe. Tatsächlich besteht eine der problematischsten Wirkungen des Stufentarifvertrages in den Auswirkungen auf die mittelständische Maschinenbau- und Elektrotechnikindustrie, die kein Eigenkapital akkumulieren kann. Hier sind Firmentarifverträge und ein langer Atem der Kapitalgeber gefordert, für den Anreize geschaffen werden müssen. Es ist gleichzeitig unverständlich, warum nicht gerade dem Maschinenbau durch systematische Schuldenstreichungen, zeitliche Streckung der Privatisierung und Marketinganstrengungen von Treuhandseite geholfen wurde. Auch wären die vor Ort entstehenden Kooperationsansätze von der Wirtschaftsförderung (insbesondere der Länder) als Ansatzpunkt für eine sinnvolle Förderungspolitik seitens des Landes zu nehmen. Dort, wo bereits Privatinitiative vorhanden ist, kann auch die Wirtschaftsförderung sinnvoll einsteigen und sich an den Problemen der lokalen Unternehmen orientieren.

#### **2.2.4. Elektrotechnik**

Der Elektrotechniksektor weist weiterhin mit Stagnation eine unbefriedigende Produktionsentwicklung auf. Mit 80.000 DM Umsatz pro Beschäftigtem liegt die Produktivität 1992 bei industriedurchschnittlichen 39% des Westniveaus; zusammen mit Lohnkosten von 49% ergeben sich Lohnstückkosten von 122% des Westniveaus. Diese wurden 1992 überdurchschnittlich abgebaut. Gleichzeitig sank in der recht lohnkostenintensiven Industrie

die Beschäftigung überdurchschnittlich (-50% gegenüber Jahresdurchschnitt 1991) auf 95.000 Beschäftigte oder sechs je Tausend Einwohner. Im Vergleich mit Westdeutschland fehlen für eine hypothetische Strukturangleichung rd. 150.000 Arbeitsplätze. Die Umsätze der Industrie scheinen sich jedoch nach den leichten Rückgängen 1992 Anfang 1993 zu stabilisieren.

1991 wurde erst in geringem Umfang (4050 DM je Beschäftigtem) in die Industrie investiert. Diese Zahl verdoppelte sich 1992, liegt jedoch nach wie vor unter dem Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes. Damit wurde nach 35% 1991 63% des westdeutschen Wertes von 1990 erreicht; dies weist auf einen noch hohen Anteil von Treuhandunternehmen und eine Vielzahl wenig kapitalkräftiger MBO im Sektor hin.

Für eine Potentialanalyse muß zwischen Märkten mit dominierendem Endnachfrageaggregat Staat und Märkten mit vornehmlich privater bzw. Auslandsnachfrage unterschieden werden.

**Staatlich dominierte Märkte** (Elektroanlagenbau, Medizintechnik, Transformatoren, Meßgeräte, Leuchten, Drähte und Kabel):

Ursprünglich wurde dem ostdeutschen Elektrotechniksektor wegen der vielen zu erwartenden Staatsaufträge zumindest in Teilsektoren eine gute Zukunft vorausgesagt. Es kommt jedoch zu Verdrängungen durch eine Auftragsvergabepolitik des Staatssektors, die eine eigenständige Zukunft der früheren Vorzeigebetriebe der Industrie fast unmöglich machten. Wir halten die Local-Content-Problematik gerade im Elektrotechnik-Sektor für virulent. Ob beim Wettbewerb um Großprojekte im Fernmeldesektor, für die Ausstattung der Energieversorgung, beim Apparatebau für die Neuausstattung der Krankenhäuser bis hin zum Schaltanlagenbau für Tausende neuer Ampeln - ostdeutsche Betriebe waren bei öffentlichen Großaufträgen in einer Vielzahl von Fällen benachteiligt.

Auf den Märkten mit der Notwendigkeit zum "Behördenmarketing" bestimmen westdeutsche Großunternehmen mit traditionellen Lieferbeziehungen das Bild. Hier gibt es folgerichtig auch nur wenige ausländische Investoren (Ausnahme: Kabelproduktion). Die Siemens AG beschäftigt allein 18.000 Personen in Ostdeutschland. Ihre Umsätze steigen stark an (1991 4 Mrd DM, 1992 5 Mrd DM, Aufträge derzeit rd. 5,6 Mrd DM), die Beschäftigung sinkt jedoch, und noch werden Verluste erzielt. Dem Unternehmen fehlen noch Absatzmärkte z.B. im Energieversorgungsbereich, der durch den Streit über den Stromvertrag paralysiert ist. Insgesamt wollen westdeutsche Elekrounternehmen 1992 fast 2 Mrd DM investieren, was gemessen an ihrem Beschäftigtenanteil aber nur etwas mehr als dem Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes entspricht. Für den Ausbau der Energieversorgung sind ostdeutsche Wertschöpfungsanteile von der Industrie versprochen worden.

Beispiel **Übernahmen**: Die Übernahme der Energiebau Dresden (Hochspannungs und Fahrleitungsbau) durch ABB zeigt beispielhaft deutlich, daß selbst in diesem lukrativen

Bereich das Engagement eher gering ist, obwohl der Betrieb schwarze Zahlen schreibt. Von 1.850 vereinbarten Arbeitsplätzen im Kaufvertrag mit THA wurden nur 1.400 eingehalten. Gegen den Kaufpreis von 25 Mio DM wurden alle Altschulden des Unternehmens übernommen. Alle getätigten Investitionen wurden aus dem Cash-Flow des Betriebes selbst getätigt, so daß ABB bisher keine Nettoinvestitionen aufgebracht hat.

Beispiel **Nachfrageverhalten**: Das Investitionsverhalten der Telecom als größtem Auftraggeber der Branche zeigt symptomatisch, daß nach wie vor die Integration von ostdeutschen Firmen in die Auftragsvergabe - gerade im politisch eher unauffälligen Elektrotechniksektor - massiv vernachlässigt wird. So investierte die Telecom nach eigenen Angaben im Jahre 1991 in den Neuen Bundesländern 5,5 Mrd DM. An Unternehmen mit Sitz in den Neuen Bundesländern gingen immerhin etwas über die Hälfte der Aufträge, davon angeblich etwa 50% an das Handwerk, die mittelständische Industrie und den Handel. Für die Industrie (mehr als 500 Beschäftigte) verbleiben dagegen nur geringe Aufträge (z.B. I/92: 11,5 Mio DM von einer Gesamtauftragsvergabe in den Osten von 459,3 Mio DM = 2,5%). Die Vermutung liegt nahe, daß auch die 50% Auftragsvolumen an ostdeutsche Firmen vornehmlich eher im wertschöpfungsschwachen Bereich (Baumaßnahmen, Montage, etc.) vergeben werden.

Diese Vermutung wird gestützt, wenn man den Wettbewerb um technologieintensive Investitionen wie die Errichtung eines Mobilfunknetzes in den Neuen Bundesländern betrachtet. Lokale Firmen kamen von vorn herein als Mitglieder der Konsortialführung nicht in Betracht, sondern nur als defacto-Unterauftragnehmer. Zwei der drei Wettbewerber um die Lizenz verzichteten ganz auf die Mitwirkung von Ostfirmen.

Weitere prominente Beispiele für die Verdrängung ostdeutscher Firmen der Elektrotechnik bei staatlichen Investitionen sind die Medizintechnik und der Bau von Elektrischen Leuchten (z.B. Straßenbeleuchtung). Hier wurden zwei früher jeweils in ihrem Bereich dominierende Leipziger Betriebe geschlossen bzw. beim MBO massiv behindert (Leuchtenbau Leipzig), obwohl der Markt für beide Gütergruppen als stark wachsend einzuschätzen ist. Die Liste der wegen mangelnden "Behördenmarketings" geschlossenen oder drastisch reduzierten Betriebe könnte noch weiter fortgesetzt werden.

### **Durch private Nachfrage dominierte Märkte**

Für Waschmaschinen, Kühlschränke, Rundfunk- und Fernsehgeräte fand dagegen der wohl härteste Nachfrageschock von allen Gütergruppen auf dem Konsumgütermarkt statt. In diesen Sektoren werden erwartungsgemäß heute nur noch Bruchteile der Produktion von 1989 hergestellt. Engagements westlicher Firmen reduzieren sich im wesentlichen auf den Kauf von bestehenden Firmen. Westdeutsche Firmen sind wegen der Überkapazitäten in Westdeutschland und des starken internationalen Wettbewerbes sehr zurückhaltend. Bisweilen wird bei der Bekämpfung eines ostdeutschen Konkurrenten auch zu unlauteren



Mitteln wie der Beeinflussung des quasi monopolisierten Händlernetzes ge-griffen (Beispiel: dkk Scharfenstein). Die Treuhand hat in diesem schwierigen Markt den Weg einer Privatisierung an ausländische Firmen verstärkt eingeschlagen. Trotzdem bleibt fraglich, ob sich die Geräteindustrie langfristig selbst in dem heutigen Umfang halten läßt.

Die ostdeutsche Elektrohausgeräteindustrie wird 1992 nur etwa ein Prozent der gesamtdeutschen Produktion herstellen und gerade 200 Mio DM Umsatz erzielen. Der Marktanteil in Deutschland ist mit 14% stabil und leicht steigend. Über die Entwicklung kann wenig gesagt werden, da die meisten der zehn Betriebe noch im Eigentum der Treuhandanstalt sind.

Der Elektrotechniksektor ist in Bezug auf die **Rolle der Wirtschaftspolitik** scharf in zwei Teilmärkte zu unterteilen. Für den Teilsektor mit überwiegend privater Nachfrage gilt, daß eine Durchsetzung des freien Wettbewerbs unter staatlicher Mithilfe bei der Öffnung von teilweise monopolisierten Absatzwegen prioritär ist. Insbesondere für Treuhandfirmen muß gelten, daß mehr als bisher ausreichende Gelder für Investitionen und Innovationen bereitgestellt werden, und nicht nur in spektakulären Fällen wie dkk. Gleichzeitig sind höhere Investitionszuschüsse im Elektrotechniksektor auf Kosten anderer Sektoren mit weniger Wettbewerbsdruck vertretbar.

Für den von der Staatsnachfrage dominierten Bereich kann nur gelten, daß die Wettbewerbsverhinderung durch einen mit der westdeutschen Industrie verflochtenen auftraggebenden Beamtenapparat - vom Gesundheitssektor über den Straßenbau bis zur Telekommunikation - schnellstmöglich, auch im Interesse Westdeutschlands, aufgebrochen werden muß. Der geringe Anteil ausländischer Firmen bei öffentlichen Investitionen zeigt auf dramatische Weise das Defizit an Marktwirtschaft in Deutschland. Längst hätte man Firmen wie Ericsson oder Bell in großem Umfang am Markt erwartet. Ostdeutschen Unternehmen kann hier durch strikte, zeitlich begrenzte Präferenzen und Förderung des Behördenmarketings besser geholfen werden als durch noch so hohe Investitionszuschüsse.

### **2.2.5. Textilindustrie**

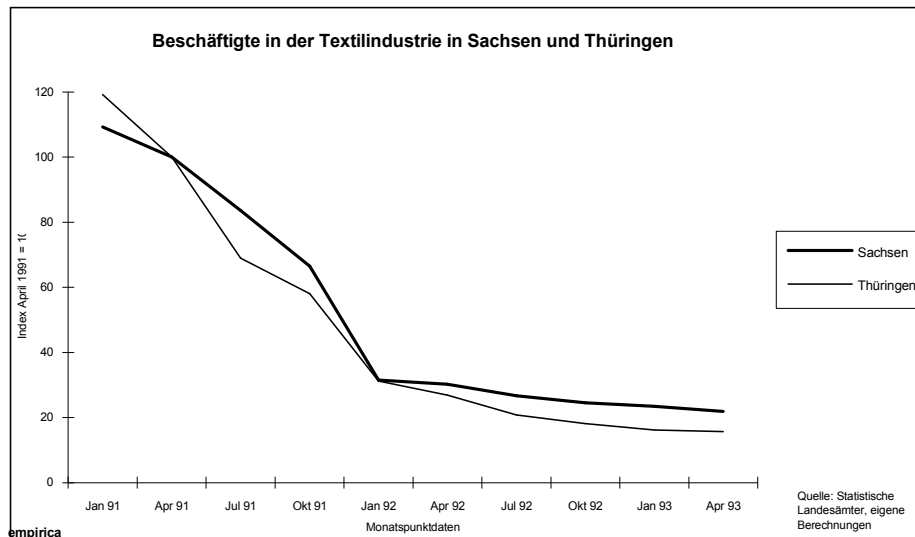
Wir konzentrieren uns auf das Ergebnis einer speziellen Untersuchung in Sachsen.

#### Stand der Strukturanpassung

Die ostdeutsche Textilindustrie konzentrierte sich mit einem Umsatzanteil von etwa 80% auf das Land Sachsen und hier insbesondere auf die Regionen Oberlausitz und westl. Erzgebirge/Vogtland. In den Umlandkreisen der Stadt Chemnitz z.B. betrug vor der Wende

der Anteil der Beschäftigten in der Textilindustrie an allen Erwerbstätigen mehr als 20%<sup>13</sup>. Hier sind deshalb die Folgen des Strukturwandels in der Textilindustrie von dramatischer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung ganzer Regionen.

Im Januar 1991 waren allein in Sachsen noch etwa 77.000 Personen in der Textilindustrie beschäftigt, im Juli 1993 noch 15.400, d.h. rd. 19%. In Sachsen waren dies 1989 sogar 11% der im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigten Personen gewesen; in Ostdeutschland betrug der Anteil 5,2% und in Westdeutschland 1990 2,8%. Allein daraus wird deutlich, daß ein Abbau um rd. 50% durch die neue ökonomische Situation notwendig war. Der Strukturwandel in der Textilindustrie wird aber nach allen Prognosen dazu führen, daß nur noch etwa 10% der zu DDR-Zeiten vorhandenen Arbeitsplätze in wettbewerbsfähiger Form erhalten bleiben können.



Der Hauptgrund für die desolate Situation liegt vor allem in der schlechten Umsatzentwicklung und den extrem geringen Investitionen im Sektor. So wurden in der Textilindustrie Ostdeutschlands 1991 nur 2.500 DM je Beschäftigtem investiert, was sehr schlechten 23% der Westinvestitionen von 1990 entspricht. 1992 stiegen die Investitionen zwar auf 3.700 DM an, erreichen jedoch nach wie vor nur 34% der Westinvestitionen und liegen damit bei weniger als einem Drittel des Industriedurchschnitts!

Diese Entwicklung ist fast ausschließlich auf den schwachen Privatisierungsstand zurückzuführen. In viele Unternehmen wurde nach Aussagen von Interviewpartnern gar nicht investiert. Offenbar fehlt dem Eigentümer Treuhand zudem jeder Mut, energische Maßnahmen zur Markteroberung zu ergreifen.

<sup>13</sup> Quelle: IAB, Berufstätigenerhebung 9/89

Die ungünstige wirtschaftliche Situation in der deutschen Textilindustrie insgesamt führte zu einer schwachen Investitionsneigung von Übernehmern. In den ca. 200 privatisierten Unternehmen konnten etwa 15.000 Arbeitsplätze in Ostdeutschland insgesamt erhalten werden; darunter gab es nur wenige "Rückkehrer" aus dem Westen wie z.B. die Kunert AG, die an ihrem "Geburtsort" investierte. Der Fortbestand der etwa 100 noch in Treuhand befindlichen Unternehmen ist äußerst ungewiß, trotz verstärkter Präsenz auf Rettungslisten.

<b>Strukturkrise in der Textilindustrie in Ostdeutschland</b>				
<b>Ostdeutschland</b>		1991	1992	Veränderung
Umsatz	Mio DM	1.782	1.654	- 7,2%
Beschäftigte JD	Zahl	85.129	27.282	- 68,0%
Umsatz je Besch	DM	20.933	60.626	189,6%
Umsatz je Besch Ost zu West	%	10%	29%	
<b>zum Vergleich:</b>				
<b>Westdeutschland</b>		1991	1992	Veränderung
Umsatz	Mio DM	41.667	39.792	- 4,5%
Beschäftigte JD	Zahl	203.742	189.888	- 6,8%
Umsatz je Besch	DM	204.508	209.555	2,5%
Umsatzanteil OstD	%	4,1%	4,0%	- 0,1%
Quelle: vti, Statistisches Bundesamt				<b>empirica</b>

Auch in der westdeutschen Textilindustrie findet derzeit eine Strukturanpassung, die mit entsprechendem Beschäftigungsrückgang verbunden ist, statt. Aufgrund des Beschäftigungsrückganges sind mittlerweile Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten in der ostdeutschen Textilindustrie typisch. Etwa 80% der Textilbetriebe gehören zu dieser Größenklasse.

Die sächsische Textilindustrie, die aufgrund der Schwerpunktbildung in den RgW-Ländern eine sehr hohe Exportabhängigkeit aufwies, hat inzwischen eine geringere Exportquote (etwa 13%) als die westdeutsche Textilindustrie (27%). In Mitgliedsunternehmen des Verbandes der Nord-Ostdeutschen Textilindustrie sanken die Exporte vom 1. zum 4. Quartal 1992 um mehr als die Hälfte. Der Auftragseingang aus dem Ausland halbierte sich. Der Anteil des Auftragseingangs aus dem Ausland an den Auftragseingängen insgesamt blieb jedoch etwa gleich.

Darüber hinaus sind die Produktivitätsentwicklungen abhängig von der Größenstruktur der Textilunternehmen, wie folgende Übersicht zeigt. Große Unternehmen, die zumeist noch in Treuhandbesitz sind, reagieren nur verzögert auf sinkende Auftragseingänge mit Entlassungen. Dagegen zeichnen sich im mittelständischen Bereich Erfolge bei der Produktivität ab.

<b>Umsatz je Beschäftigten in der Textilindustrie Ostdeutschlands</b>			
Betriebsgröße nach Beschäftigten	Umsatz je Beschäftigten		
	Veränderung zum vorausg. Quartal in %		
	II/92	III/92	IV/92
bis 50	10,6	39,1	49,0
51 - 100	- 1,5	3,1	33,2
101 - 500	10,2	13,2	59,5
über 500	- 7,0	13,3	- 10,6

Quelle: vti empirica

### Konjunkturelle Situation im Frühjahr 1993

Der Konjunktureenbruch in der Textilindustrie führte zu weiter sinkenden Auftragseingängen. Der Rückgang des Auftragsvolumens ist in Ostdeutschland mit 24% im ersten Quartal noch ausgeprägter als in Westdeutschland (14%). Bei den Auslandsaufträgen ist ein überproportionaler Rückgang festzustellen. Der Rückgang der Beschäftigtenzahl findet unvermindert statt. Zudem steigt die Zahl der Kurzarbeiter in der westdeutschen Textilindustrie weiter an und umfaßt mit 23.600 Personen im April 1993 knapp 17% der Beschäftigten.

	1. Quartal 1993*	
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Auftragseingang	- 24%	- 14%
... davon Inlandsaufträge	k.A.	- 12%
Auslandsaufträge	k.A.	- 17%
Umsatz (Jan + Feb 1993)	- 16%	- 16%
Beschäftigte im Februar 93	20.600	176.800
Ver. zum Vorjahresmonat	- 29%	- 10%

\*Veränderungen zum Vorjahreszeitraum  
Quelle: Handelsblatt empirica

### Strukturelle Probleme und Lösungsansätze

Die Textilindustrie hat am Standort Deutschland eine sehr gefährdete Position. Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:

- Durch die sehr hohen Lohnkosten und Lohnnebenkosten ist eine wirtschaftliche Produktion im Massentextilbereich kaum möglich. Nur durch eine entsprechend spezialisierte Produktion und Besetzung von Nischen ist eine Produktion im Bereich der Textilindustrie in Deutschland möglich.
- Der Produktionsstandort Deutschland konkurriert mit den Billigproduktionsstandorten, in denen häufig die Arbeitnehmerrechte mit Füßen getreten werden.
- Andererseits ist das Lohn- und Gehaltsniveau in der Textilindustrie - verglichen mit anderen Branchen - sehr niedrig. Dies führt dazu, daß nur wenige sich für einen

Arbeitsplatz in der Textilindustrie interessieren. Z.B. werden ausgeschriebene Lehrstellen nicht besetzt. Dies gilt auch für Ostdeutschland.

- Die Produktionskosten in Deutschland sind sehr viel höher - über die Arbeitskosten hinaus -, was insbesondere auf hohe Umweltauflagen zurückgeführt wird.
- Arbeitsrechtliche Bestimmungen, wie z.B. das Verbot der Sonntagsarbeit, führen zu ungünstigeren Maschinenlaufzeiten.

Es besteht ein Welttextilabkommen, WTA, das Einfuhrquoten für die einzelnen Länder festlegt. Es ist jedoch zu beobachten, daß Länder, die früher keine Textilien in die Bundesrepublik exportiert haben, vehement als Exporteure am Markt auftreten. Dies ist sicherlich auf einen entsprechenden Zwischenhandel zurückzuführen, wodurch das WTA umgangen wird.

Der freie Wettbewerb am Markt der Textilien führt dazu, daß arbeitsintensive Produktion in Deutschland kaum möglich ist. Die Gewerkschaft Textil und Bekleidung fordert deshalb ebenso eine staatliche Hilfe wie die Stahlbranche, die Landwirtschaft und ähnliche Branchen. Darüber hinaus wird angemahnt, daß Länder, die in einem enormen Umfang Textilien nach Europa exportieren, ihren eigenen Markt für Textilien abschotten.

Sowohl der Arbeitgeberverband Gesamttextil als auch die Gewerkschaft für Textil und Bekleidung hat die Lage am Welttextilmarkt als den Verursacher für die Krise in der deutschen Textilindustrie ausgemacht und sieht großen politischen Handlungsbedarf. Ihre Forderungen sind in der sogenannten Bonner Erklärung festgehalten.

Diskutiert wird u.a., die negativen externen Effekte des gegenwärtigen Handels- und Produktionssystems durch ein intelligentes Zollsystem zu kompensieren. Problematisch an einer solchen Lösung sind jedoch die entsprechenden Abgrenzungskriterien und eine Weitergabe der Verteuerung durch den Strafzoll an die Textilarbeiter durch weitere Lohnsenkungen in den Exportländern.

Italien und England sowie einige westdeutsche Hersteller zeigen, vornehmlich für das Bekleidungsgerber, bereits vielfach untersuchte Strategien der Strukturanpassung auf. Hier wurde stark auf Image, Vermarktung und hohe Qualität der Produkte gesetzt. Die erfolgreichen Firmen sind jedoch alle mittelständische Familienunternehmen und damit mit den alten Strukturen der Textil- und Bekleidungsindustrie in den Neuen Bundesländern nicht vergleichbar. Hier wird eine ganze Existenzgründungswelle, wie sie sich in Teilbereichen abzeichnet, notwendig sein, die von staatlicher Seite entsprechend mit Eigenkapitalhilfe gefördert werden muß. Insgesamt sollte der Sektor trotz der strukturellen Nachteile eine hohe Förderpriorität erhalten.

Das Bundeswirtschaftsministerium, die Länder Thüringen, Sachsen und Brandenburg haben ein Absatzförderprogramm für die ostdeutsche Textilindustrie entworfen. Es handelt sich hierbei um das Zuschneiden und Bündeln bereits bekannter Fördermaßnahmen auf die

speziellen Anforderungen in der Textilindustrie. Hierzu zählt auch die Beratung der Firmen durch insgesamt 48 Senior-Manager und die Gründung von Modecentern in den drei Bundesländern. Darüber hinaus ist ein Bezugsquellenkatalog erschienen, in dem die Produkte von 300 Unternehmen der drei Bundesländer gelistet werden. Den Unternehmen stehen hierdurch 20 Maßnahmen mit einem Rahmenbudget von 30 Mio DM zur Verfügung.

Eine andere Absatzförderungsstrategie stellt die Kennzeichnung der Textilien durch das Umweltsignet "Markenzeichen schadstoffgeprüfte Textilien", M.S.T., dar. Dieses Markenzeichen soll den Verbraucher auf die umweltgerechte Herstellung der Textilien aufmerksam machen. Derzeit würden nur etwa 15% der in Deutschland angebotenen Textilien die Kriterien für die Erteilung des Ökolabels genügen. Das Signet können auch ausländische Textilien erhalten. Durch diese Kennzeichnung erhofft sich die deutsche Textilindustrie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Textilimporten, die über die Kennzeichnung nicht verfügen oder den Kriterien zur Kennzeichnung nicht genügen.

Nach einer Umfrage im Auftrage des sächsischen Wirtschaftsministeriums<sup>14</sup> in 265 ostdeutschen Textilbetrieben halten die befragten Manager "Umsatzsteigerung von bis zu 30% für möglich, wenn die Mängel im Marketing, Absatz und Vertrieb behoben werden können." Dies bedeutet jedoch nicht, daß die derzeitige Beschäftigtenzahl aufrechterhalten werden kann.

Die Lage in einzelnen Unternehmen der Textilindustrie wird anhand der folgenden **Fallbeispiele** exemplarisch dargestellt.

Ein Beispiel für den drastischen Abbau der Textilindustrie Sachsens ist die **Vowetex GmbH in Plauen**. Im Juli 1993 mußte die Firma ihre letzte bedeutende Produktionsstätte in der einstigen Textilstadt Plauen schließen. Die Gesellschaft befindet sich in Liquidation. Von 150 übriggebliebenen Beschäftigten mußten 93 gekündigt werden. Ausgerechnet die Veredelung war betroffen. Das Sanierungskonzept der Firma war bestätigt. Vowetex wurde in die Atlas-Liste aufgenommen, jedoch scheute die Treuhand den angesichts der Verluste geringfügigen Einsatz von 5 Millionen DM für notwendige Investitionen in die Produktion.

Teile des früheren Kombinats sind trotzdem privatisiert worden. Auch der Name wird nicht aussterben, denn ein Produktionskern bleibt in Plauen bei rd. 40 Beschäftigten bestehen.

Das Beispiel zeigt, daß auch Unternehmen, die auf der Atlas-Liste stehen, keineswegs vor der Auszehrung durch die Untätigkeit der Treuhandanstalt in Bezug auf Investitionen gesichert sind. Vielmehr ist die Atlas-Liste mittlerweile zu unübersichtlich und zu groß geworden, um die Einzelfälle der Unternehmen noch kontrollieren zu können.

Die Situation im Textilzentrum **Plauen** insgesamt wird durch die Reduzierung des Kombinates auf Kleinbetriebe charakterisiert. Die größten Hersteller haben heute 50 - 100 Mitarbeiter. Die einzige größere Privatisierung durch die Pfersee-Kolbermoor AG, die 1991 750 Beschäftigte übernommen hatte, scheiterte. Nachdem das

<sup>14</sup> durchgeführt von HBS Consulting Partners GmbH im Herbst 1992

Unternehmen kurzerhand 500 der zugesagten 750 Stellen abgebaut hatte, wurden die einzelnen Produktionsbereiche einzeln verkauft. In Augsburg, am Stammsitz des Unternehmens, wäre ein derartiges Vorgehen unvorstellbar gewesen.

Den Weg einer Verbundsanierung haben die **Sächsischen Baumwollspinnereien** begangen, die der Einzelprivatisierung durch Vorschlag des Sanierers, einer Heidelberger Anwaltskanzlei, entgehen konnte. Das Unternehmen hat heute 700 Mitarbeiter (früheres Kombinat: 15.000) an sieben (56) Standorten. Mit einer Verbundsanierung hofft man auf die Rettung von doppelt so viel Arbeitsplätzen wie bei der Einzelprivatisierung. Kostendeckung des Unternehmens soll 1995 etwa gleichzeitig mit der Privatisierung erfolgen. Bis dahin investiert die Treuhand 25 Mio DM in das Unternehmen (bei rd. 100 Mio DM Umsatz). Die Auftragslage wird als gut bezeichnet.

**Intex Leipzig GmbH**, das Handelsunternehmen (MBO, 100 Mitarbeiter) plant den Aufbau von bis zu 20 Niederlassungen, in denen nur in Ostdeutschland hergestellte Textilien angeboten werden sollen. Ein erstes Geschäft ist bereits in Leipzig eröffnet worden. In den Geschäften wird eine speziell für Intex entworfene Kollektion angeboten. Local Content wird hier zum Markenzeichen und zum Kern des Marketingkonzeptes des Unternehmens. Solche Strategien könnten bei einer erfolgreichen Imagepflege eine Veränderung des Kaufverhaltens herbeiführen. Hierdurch könnten sich die heimischen Textilien von den Billigimporten abheben, und der Preiswettbewerb würde verringert.

Fazit:

Freihandel im Bereich der Textilindustrie wird dazu führen, daß nur sehr hochwertige Textilien und sehr hochwertige Fertigungsverfahren und Entwicklungen in Deutschland erhalten bleiben können. Die sächsischen Textilunternehmen sehen sich einem massiven Kosten- und Preisschock ausgesetzt. So exportierte die DDR mit gestützten Verkaufspreisen und Billiglöhnen; im Schnitt sollen sich die Kosten verdoppelt haben, die Nachfrage ging entsprechend zurück. Fairerweise muß gesagt werden, daß zu DDR-Zeiten die westdeutsche Wirtschaft unter der Dumping-Konkurrenz aus dem Osten litt. Diese selbst wurde unter anderem durch verzerrte Preise in einem überdimensionierten Zustand erhalten, in Sachsen hatte die Textilindustrie den vierfachen Beschäftigtenanteil gegenüber Westdeutschland. Nun droht die Relation sich durch unterlassene Investitionen der Eigentümer, hohe Löhne und zuwenige risikobereite Unternehmer in etwa umzukehren.

Der Staat hat lange gebraucht, um wenigstens durch eigene Nachfrage (z.B. sächsische Polizeiuniformen) oder einfache Marktförderung (Absatzhilfeprogramm des Bundes) einen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten. Genaue Daten über Local Content liegen nicht vor. Eindeutig belegbar ist dagegen die geringe Förderung des gesamten Sektors durch GA-Mittel und Investitionen der Treuhandanstalt. Der Zusammenbruch der Industrie scheint sehr wesentlich durch unterlassene oder verzögerte Investitionen mitverursacht worden zu sein. Die Marktlage wird oft als Ausrede für mißlungene Unternehmenskonzepte ohne Langfristperspektive mißbraucht. Zudem fehlen fast vollständig Konzepte der Kooperation von Treuhandunternehmen über die Grenzen mit den Lohnkonkurrenten der Nachbarländer.

In einem Bereich mit extrem hoher Preiselastizität der Nachfrage muß die Markteroberung mit Kostenvorteilen der Produktion einhergehen. Hier drückt sich jeder (physische) Produktivitätsrückstand an einem Hochkostenstandort wie Deutschland im Verlust von Märkten aus. Damit ergibt sich ein Fall für Investitionsförderung. Umfassendere Strategien müssen Lösungen mit den Nachbarstaaten konzipieren, so z.B. die Beteiligung an polnischen Weiterverarbeitern der Bekleidungsindustrie.

Fälle wie die Baumwollspinnereien zeigen, daß die Einzelprivatisierung gerade im Textilbereich zwar die oft bequemere, für die Industrie jedoch schlechtere Lösung ist. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die bisherige Strategie der Privatisierung vornehmlich an nicht-lokalen Unternehmen angesichts der Marktschwächen erfolgreich sein kann. Für einen Wiederaufbau einer bedeutenden mittelständischen Textilindustrie scheint es andererseits wegen der hohen Kapitalerfordernisse und der harten Konkurrenz keine Aussichten zu geben.



### III. ENTWICKLUNG DER HUMANRESSOURCEN

#### 1. Bevölkerungsentwicklung

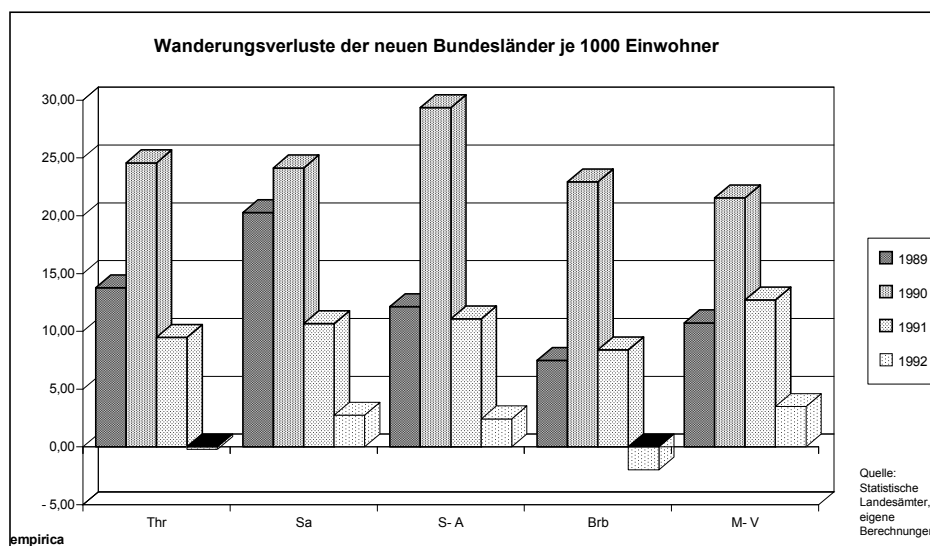
##### 1.1. Wanderungen und Pendeln

Aus den neuen Ländern sind seit Juli 1989 bis Ende 1992 etwa 1 Mio Personen im wesentlichen nach Westdeutschland und Westberlin abgewandert. 1992 gibt es zusammen mit Ost-Berlin wieder einen Wanderungsgewinn von 2.000 Personen, nach Verlusten von 150.000 im Jahr 1991 und 415.000 1990. Dabei besteht jedoch Grund zu der Annahme, daß die Wanderungsstatistik bei Ausländern durch Unregelmäßigkeiten (keine Abmeldungen bei Auszug aus Sammellagern in Brandenburg) verzerrt ist.

Nach wie vor sind die innerdeutschen Wanderungssalden 1992 mit einem Verlust von 87.000 Personen nach 170.000 1991 Personen ebenso wie die Wanderungssalden der Deutschen negativ, wenn auch in geringerem Umfang als von den meisten Prognostikern befürchtet. Dagegen nehmen die Wanderungen aus dem Ausland 1992 rasch zu (+89.000, nach + 21.500 im Vorjahr). Mit Jahresende 1992 haben damit die neuen Bundesländer rd. 5,9% ihrer Bevölkerung seit dem Mauerfall verloren; ohne die starken Auslandszuzüge 1992 wären es gut 6,5%.

Betrachtet man die Trends der einzelnen Länder, die sich aus den Wanderungen seit 1989 ergeben, so ergibt sich folgendes Bild:

Die negativen Wanderungssalden nahmen im Zeitverlauf zunächst stark zu - mit Spitze 1990

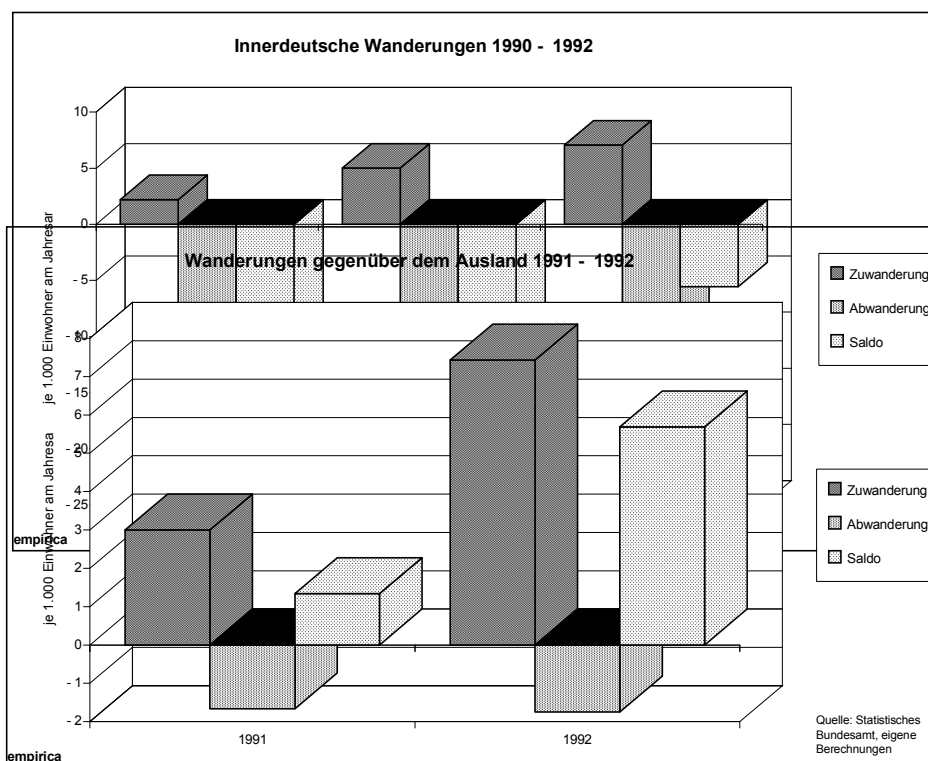


- um im Jahr 1992 auf relativ geringe Niveaus zwischen Null und 3,5 je Tausend Einwohner (Daten noch nicht vollständig verfügbar) zurückzugehen. Während Thüringen 1992 einen leicht positiven Wanderungssaldo aufweist, wanderten aus Sachsen 15.000 Personen oder rd. 2,5 je Tausend Einwohner ab. Mecklenburg-Vorpommern liegt 1992 mit 3,5 je Tausend Einwohner an der Spitze der Wanderungsverluste.

In der Regel werden lokal positive Wanderungssalden durch einen starken Zuzug von Ausländern (Asyl) verursacht, in einigen Grenzregionen und sehr dynamischen Stadtregionen kommt es jedoch auch zu positiven Salden unter Deutschen. Insgesamt ist auch das Wanderungsverhalten der Deutschen auch länderübergreifend zur Ruhe gekommen, allerdings mit deutlich höheren Verlusten in Sachsen- und Sachsen-Anhalt (rd. 6 je Tausend) als etwa in Thüringen (2,2 je Tausend) oder im Raum Berlin-Brandenburg. Zum Teil ist dies auf Rückwanderungen zurückzuführen, über die keine Daten vorliegen.

Für das Ausmaß der Strukturanpassungen ist es wichtig, neben der oft überpointierten Abwanderung zu untersuchen, wie hoch die Zuwanderungen aus Westdeutschland waren. Diese sind im übrigen aus strukturpolitischer Sicht interessanter, denn es handelt sich nicht nur um Veränderungen des Potentials, sondern die Zuwanderung gibt bereits einen Einblick in durch das Potential induzierte Wanderungen. Dabei sind immer Niveaueffekte von Asylwanderungen zu beachten.

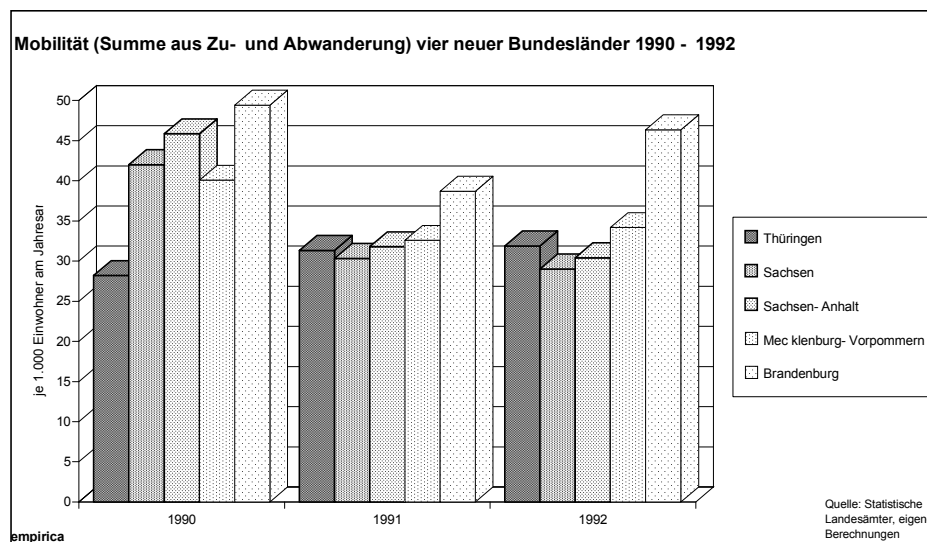
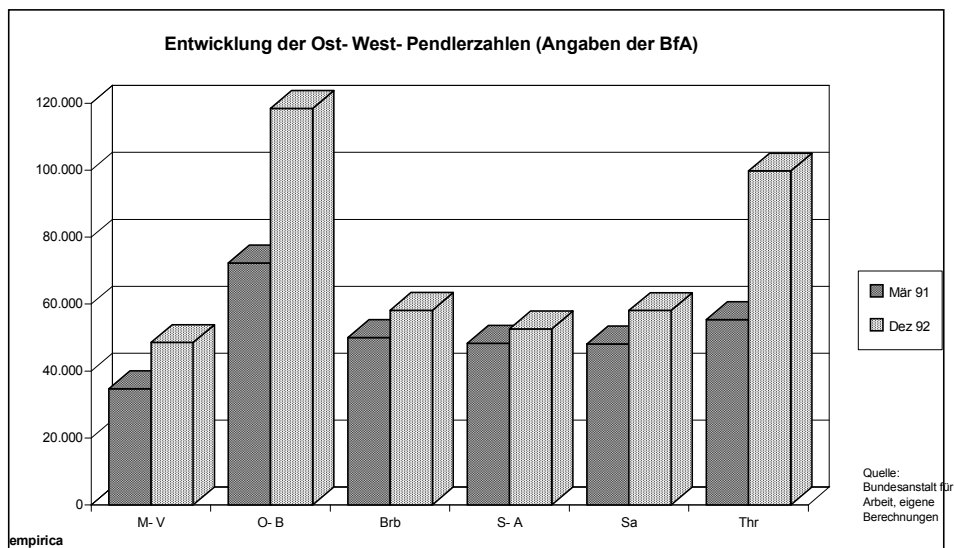
Die Zuzugsbereitschaft in die Neuen Länder hat sich seit dem ersten Halbjahr 1990 drastisch erhöht. Die Gesamtzuzüge stiegen auf 230.000 Personen an; davon waren jedoch 1992 über 50% aus dem Ausland. Doch auch der Zuzug der Deutschen hat sich seit 1990 verachtfacht. Zogen 1990 noch nur 12.140 Deutsche aus dem alten Bundesgebiet in die neuen Bundesländer, so sind es im 1991 im Jahr 75.000 und 1992 102.000.



Anfangs gab es ein Wanderungsdefizit von Ausländern, die die ehemalige DDR verließen. Dies hat sich mittlerweile in einen deutlichen Überschuß umgekehrt, wobei Asylbewerber die Hauptrolle spielen. Bei Zuwanderern aus dem Ausland sind die Aussiedler mit etwa 70% vertreten.

Alle vorliegenden Beobachtungen bestätigen die These, daß die Wanderungsströme in Zukunft positive Außenwanderungssalden aus dem Ausland in die neuen Bundesländer und negative innerdeutsche Wanderungssalden implizieren werden.

Es wäre dringend anzuregen, auf Bundes- und Landesebene eine Untersuchung über die Struktur der Zuwanderung nach Berufsgruppen, Alter, Anteil der Rückwanderer, die geplante Verweildauer usw. anzustellen und die Gründe für den Zuzug nach Ostdeutschland zu erfragen. In der Mobilitätsbilanz, die Fortzüge und Zuzüge mißt, hat sich durch die nach wie vor turbulente Entwicklung auch 1992 noch keine Entspannung ergeben. Der

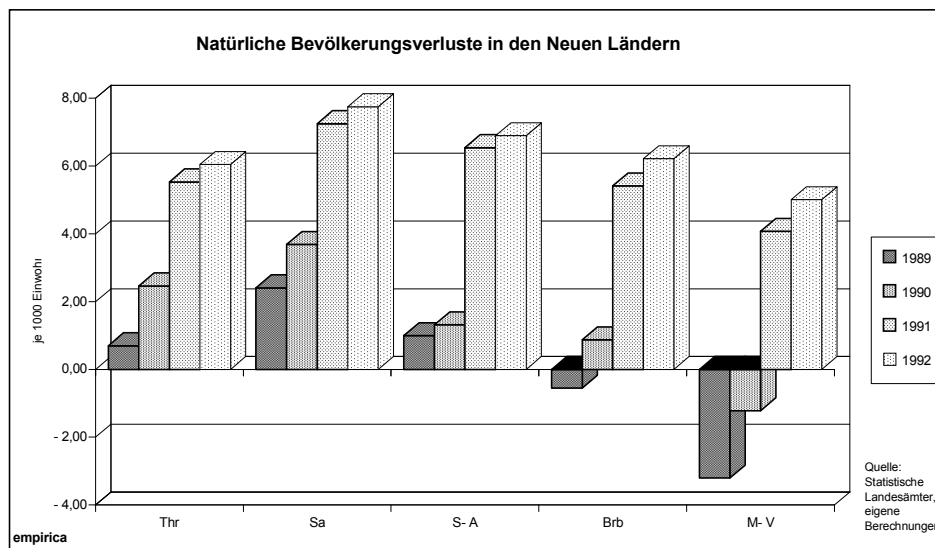


Bevölkerungsaustausch geht in hohem Tempo weiter.

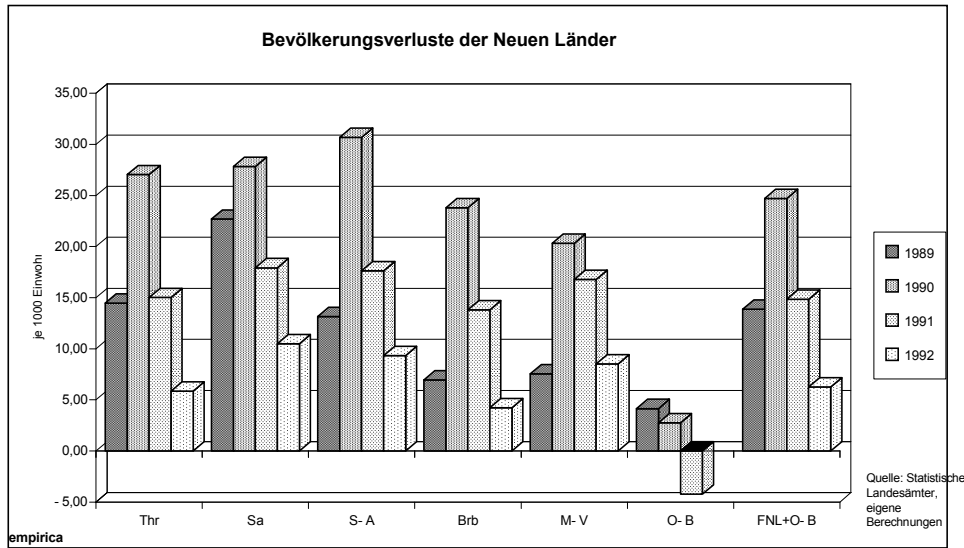
Das arbeitsbedingte Pendeln nach Westdeutschland hat sich bis Ende 1992 noch leicht erhöht. Von März 1991 stieg sie bis Dezember 1992 um 41% auf rd. 436.000 an (Quelle: IAB). Dies sind etwa 5-6% der Erwerbstätigen, mit starken regionalen Spitzen etwa im Umland von Berlin sowie vor allem in Thüringen. Dort überrascht die hohe Steigerung der Zahlen, die auf den radikalen Arbeitsplatzabbau im Thüringer Wald zurückzuführen ist. Dagegen gibt es bisher wenig Evidenz für die These, daß Pendeln die Vorstufe zu Abwanderungsentscheidungen ist. Exaktere Untersuchungen stehen ebenso aus, wie eine Analyse der umgekehrten Pendelbewegungen in die neuen Bundesländer.

## 1.2. Natürliche Bevölkerungsveränderung und Bevölkerungsbilanz

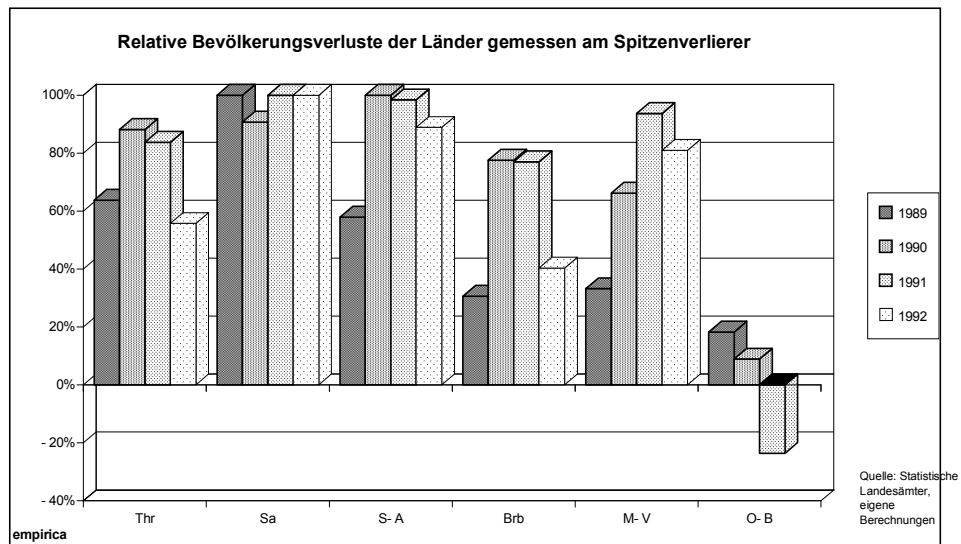
Einen stärkeren Effekt auf die Bevölkerungsveränderung als Wanderungen haben 1992 die natürlichen Bevölkerungsverluste. Sie erreichen, soweit verfügbar, durchgängig Größenordnungen von 6 - 8 je Tausend, liegen also schon um das Doppelte über den Wanderungsverlusten der Deutschen. Insbesondere aus den Gebieten, die früher Geburtenüberschüsse aufwiesen, wie Mecklenburg, Brandenburg oder Teile von Sachsen-Anhalt, sind sehr starke Zunahmen des Geburtendefizits zu verzeichnen. Sachsen nimmt 1992 mit 36.000 oder 7,75 je Tausend Einwohner die Spitzenposition ein.



Aus diesem Bild ergeben sich recht unterschiedliche Gesamtbevölkerungsverluste. Z.B. hat Sachsen im Jahr 1992 einen doppelt so hohen Bevölkerungsverlust wie Thüringen (Verschiebung der Grenzen zwischen Thüringen und Sachsen bereinigt!). Ebenfalls gering sind die Bevölkerungsverluste in Brandenburg und Ostberlin und nach wie vor in Mecklenburg-Vorpommern.



Es wird auch klar, daß Länder wie Brandenburg oder Mecklenburg relativ zu den bisherigen Spitzenabwanderungsländern Sachsen und Sachsen-Anhalt aufgeholt haben. Wir führen dies darauf zurück, daß Abwanderungsprozesse aus dem ländlichen Raum einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, bzw. daß die Abwicklung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften eine längere Zeit in Anspruch nahm als die entsprechenden Freisetzungprozesse in der Industrie, die Sachsen früher und härter trafen. Allerdings wächst der Abstand zwischen Sachsen und den übrigen neuen Ländern 1992 deutlich an.

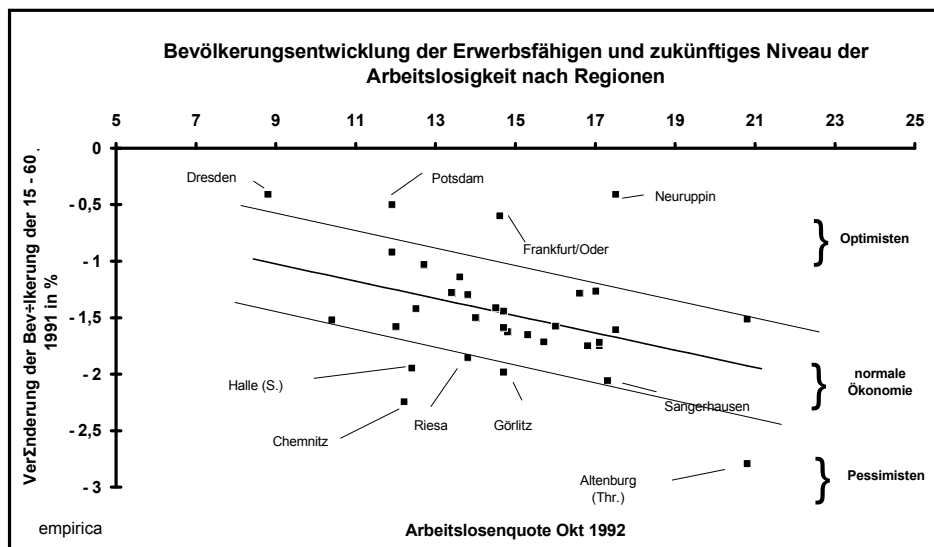


### 1.3. Strukturen der Bevölkerungsveränderung

#### 1.3.1. Lokale Arbeitsmärkte erzeugen den ökonomischen "Push"

Wanderungsbewegungen sind statistisch eng mit den relativen Sozialproduktentwicklungen bzw. der Arbeitsmarktsituation (Arbeitslosigkeit, Lohnniveau) korreliert. Dieser Zusammenhang tritt deutlich für Westdeutschland hervor, wenn man die Entwicklung seit 1970 verfolgt. Zudem hängt die Abwanderungsbereitschaft stark von den Zukunftserwartungen ab, auch wenn die derzeitige wirtschaftliche Situation vor Ort noch relativ gut ist. Die folgende Grafik zeigt einen engen Zusammenhang zwischen regionaler Abwanderungsbereitschaft der Erwerbsfähigen im Jahre 1991 und der Arbeitslosenquote Ende 1992 in Arbeitsamtsbezirken der neuen Länder als Annäherung für die Prognosen der Abwanderungsbereiten im Jahr 1991.

Dazu ist zu sagen, daß die Abwanderungszahlen der Erwerbsfähigen des Jahres 1991 in einem sinnvollen Erklärungsmodell nicht ohne weiteres mit den damaligen Arbeitslosenquoten in Zusammenhang gebracht werden können. Dies liegt vor allem an den hohen Kurzarbeiterquoten und anderen noch nicht stabilisierten Instrumenten des zweiten Arbeitsmarktes. Nimmt man dagegen die Zahlen des Herbstes 1992 und postuliert man, daß ein Arbeitnehmer, der in einer entsprechenden Region wohnt, dieses Niveau aufgrund seiner Kenntnis der lokalen Verhältnisse relativ gut prognostizieren konnte, so ergibt sich ein deutlicher, positiver Zusammenhang zwischen dem so erwarteten Niveau der Arbeitslosigkeit und der Abwanderungsbereitschaft, der durch die Regressionsgerade und das Konfidenzband wiedergegeben ist.



Besonders deutlich sichtbar werden die Zusammenhänge für Kreisdaten in Mecklenburg-Vorpommern. Es ergibt sich ein extrem enger negativer Zusammenhang, der nur durch zu

erwartende Ausreißer in West-Mecklenburg sowie den Spezialfall Teterow mit großen Asylzuwanderungen gestört wird.

Es zeigen sich musterhaft regionale Differenzierungen. Z.B. profitieren das Umland der Städte Lübeck (Gadebusch!), Schwerin, Wismar, Rostock und Greifswald stark von Zuwanderungen bzw. Stadtfucht, nicht jedoch das Umland von Stralsund. Hierin dürfte sich die vorhandene/mangelnde Zentralität dieser Städte ausdrücken. Ebenfalls günstig entwickeln sich Teterow und Demmin, bei beiden spielt jedoch die Zuwanderung von Ausländern in 1991 eine starke Rolle.

Aufgrund der Daten kann, und dies ist eine Überraschung, nicht zwischen regionalen Typen des Abwanderungsverhaltens unterschieden werden, denn die wenigen "Ausreißer" vom ökonomischen Zusammenhang sind plausibel erklärbar. Auch regionale Schrumpfungen von strukturbestimmenden Unternehmen sind, anders als etwa in Sachsen oder Sachsen-Anhalt, nicht eindeutig als Auslöser erkennbar (z.B. Stralsund). Vielmehr dominiert für Mecklenburg-

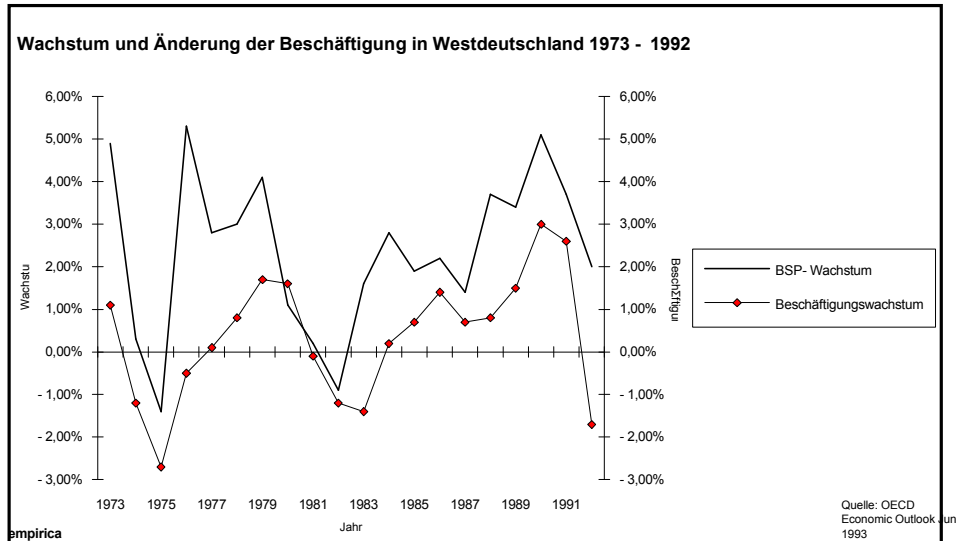
<b>Regressionsergebnisse Bevölkerungsveränderung von Kreisen und kreisfreien Städten in Mecklenburg- Vorpommern</b>		
Abhängige Variable: Bevölkerungsveränderung 6/92 - 12/90		
<b>Erklärende Variable</b>	<b>Parameterwert</b>	<b>T- Test</b>
Arbeitslosenquote März 1993	- 0,714	- 6,75
Dummy Umlandkreise*	0,271	2,59
Dummy Teterow**	0,286	2,73
F- Test	19,94	
Multiples R	0,80	
R- Quadrat	0,64	
* Umlandkreise der fünf kreisfreien Städte, sowie Grevesmühlen Gadebusch und Hagenow **Hohe Asylwanderungen		
<b>empirica</b>		

Vorpommern eindeutig der ökonomische Push als Bevölkerungsveränderungen auslösender Faktor in allen Regionen.

Diese Analyse erhärtet die These, daß der vorwiegende Push-Faktor für Wanderungen in der lokalen Arbeitslosigkeit bzw. den Erwartungen über die Zukunft begründet liegt. Die Gewerkschaftshypothese der "Lohnwanderung" läßt sich dagegen empirisch nicht testen.

### **1.3.2. Die Aufnahmefähigkeit der westlichen Arbeitsmärkte erzeugt den "Pull"**

Ein zweites Motiv für Wanderungen ist die Aufnahmefähigkeit der westlichen Arbeitsmärkte. Die Zahl der Arbeitsplätze und das Wirtschaftswachstum hängen eng zusammen, wenn auch gelegentlich mit Zeitverzögerungen.



Die Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung legte regionalisierte Wanderungsdaten vor. Diese ergaben enge Süd-Süd- und Nord-Nord-Wanderungsverflechtungen, sowohl bei Fort- als auch bei Zuzügen. Dies läßt den Rückschluß zu, daß die geringe Entfernung zum Wohnungsort eine erhebliche Rolle bei der Abwanderungsentscheidung spielt, bzw. den Umkehrschluß, daß viele Abwanderungsentscheidungen aus subjektiver Sicht als eine Art Fernpendeln gesehen werden.

Push und Pull wirken nur zusammen, so daß man für Prognosen genauere Parameterschätzungen der gemeinsamen Hypothesen benötigte.

Für eine Abschwächung der Wanderungen spricht daher, daß die Wachstumsdifferenzen auf längere Sicht ein umgekehrtes Vorzeichen gegenüber der Situation von 1990/91 haben werden und die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland auf längere Zeit eine höhere Konkurrenz für Zuwanderer auslöst.

Man kann jedoch annehmen, daß mit einer verbesserten Konjunktur in Westdeutschland auch die Abwanderungszahlen wieder ansteigen werden. Dafür spricht, daß sich der Nachwuchsmangel in einigen Berufsgruppen in Westdeutschland verstärkt und Jugendliche aus den neuen Ländern anzieht.

### 1.3.3. Altersstruktur

Werden die Zu- und Fortgezogenen hinsichtlich ihres Alters differenziert, so zeigt sich, daß insbesondere in der Altersgruppe der 15 bis 30jährigen der Bevölkerungsrückgang hoch ist. In Sachsen ist er fast dreimal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Auch in den übrigen Bundesländern gibt es ähnliche Tendenzen, wobei die Statistiken der Landesämter keinen systematischen und koordinierten Aufschluß geben.



In der Altersgruppe der 30- bis 40jährigen hat sich dagegen die Wanderungssituation weitgehend umgekehrt. Hierbei verschärft die Datenverschmutzung durch Asylwanderungen die Beobachtungen noch. Insgesamt bestätigt sich jedoch, daß die junge Bevölkerung mobil ist und angesichts der regional schlechten Arbeitsmarktsituation Perspektiven außerhalb der neuen Länder sucht.

**Bevölkerungsverluste durch Abwanderung nach Altersgruppen im Land Sachsen**

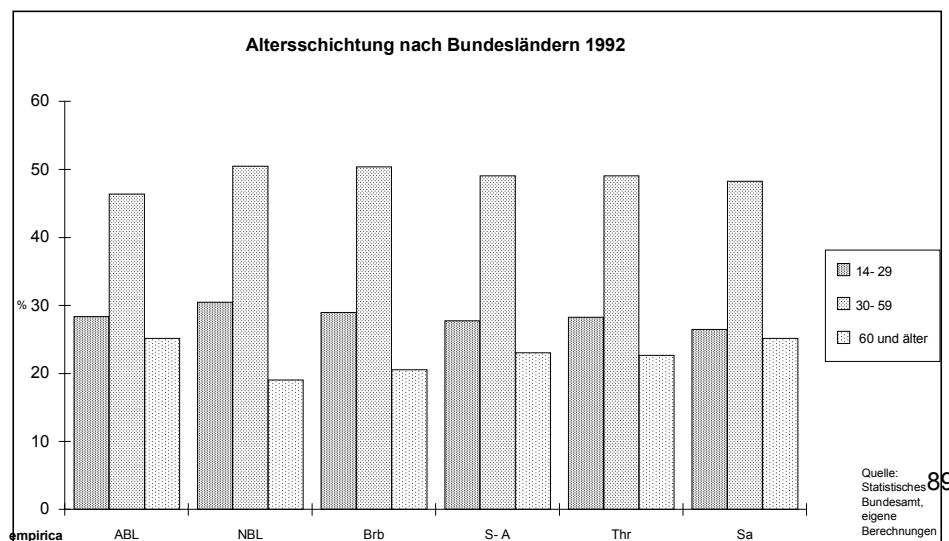
Alter von ... bis unter... Jahren	Bevölkerungsstand 31.12. 1991	je 1000 Personen der Altersgruppe Ende 1991					
		1990		1991		1992	
			in %		in %		in %
unter 15	853.673	21,7	15,6%	9,9	16,6%	4,1	27,4%
15 - 30	884.687	67,9	50,7%	31,5	54,8%	7,7	53,3%
30 - 40	682.594	34,7	20,0%	10,3	13,9%	- 0,4	- 2,4%
40 - 50	571.934	15,4	7,5%	6,5	7,3%	0,9	4,0%
über 50	1.685.989	4,3	6,1%	2,2	7,4%	1,3	17,6%
<b>gesamt</b>	<b>4.678.877</b>	<b>25,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>10,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen empirica

Genauere Daten belegen, daß insbesondere die 18-25-jährigen stark abwanderungsbereit sind. Diese hohe relative Mobilität der Jugendlichen hat sich im Zeitablauf noch erhöht. Als Erklärung bieten sich zwei Faktoren an:

- Die Lehrstellen und Ausbildungssituation erzeugt einen noch stärkeren Sog nach Westen als das allgemeine Jobdefizit. Die Möglichkeiten verstärkter überbetrieblicher Ausbildung und der Verbesserung der sozialen Infrastrukturfaktoren bleiben unzureichend.
- Bei staatlichen Programmen, die die Abwanderung lokal stark beeinflusst haben, standen die klassischen Zielgruppen, vor allem jedoch die reine Arbeitsbeschaffung im Vordergrund. Dies reicht jedoch nicht aus, um ungebundene Jugendliche zu halten.

So ist die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt sowie die Jugendarbeitslosigkeit in den Grenzregionen zu Polen und der CR und in peripheren Regionen Sachsen-Anhalts und Brandenburgs auch 1993 völlig unbefriedigend. Dabei korrelieren die Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit mit der Frequenz ausländerfeindlicher Übergriffe (z.B. AA-Bezirke Eberswalde, Cottbus, Rostock, Stralsund). Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit unter



Mädchen erreicht ein sehr viel höheres Niveau als unter Jungen. Genauere Abwanderungszahlen aus der Altersgruppe liegen uns für die Teilregionen jedoch nicht vor. Auch an dieser Stelle wäre eine detailliertere Analyse dringlich.

Die Altersstruktur der Bevölkerung in den neuen Bundesländern nähert sich wegen des Abwanderungsverhaltens bereits stark der westdeutschen an. In Sachsen dürfte die Überalterung am schnellsten voranschreiten - dies kontrastiert mit gegenteiligen Schätzungen der BfLR, die die höchste Überalterung östlich der Linie Hamburg-Berlin erwarten. Kern einer solchen Analyse ist eine Prognose des Jugendwanderungsverhaltens, das zumindest derzeit für Sachsen die schlechtesten Werte aufweist.

Anhaltend hohe Wanderungsverluste aus der Bevölkerungsgruppe unter 30 können zukünftig die weitere Wirtschaftsentwicklung behindern und sich als Engpaßfaktor erweisen. Sie sind deshalb zu bevorzugten Zielgruppen der Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

#### **1.3.4. Regionale Strukturen**

Die regionalen Bevölkerungsveränderungsprognosen müssen drei Hauptfaktoren in Betracht ziehen:

- Es wird zu einer nachgeholten Landflucht kommen, die derzeit bereits zu beobachten ist.
- Grenznahe/-ferne wird dauerhaft positiv/negativ auf die Wanderungssalden ausstrahlen. Wie wir an Beispielen in Südthüringen feststellten, sind hier auch die natürlichen Bevölkerungsveränderungen geringer - Ausdruck größerer Jobsicherheit und zuwandernder Familien aus dem Westen.
- Lokale Zusammenbrüche von Industrien werden ihre Spuren in der Bevölkerungsbilanz hinterlassen. Bereits jetzt sind in Krisenzentren wie der Lausitz, im Erzgebirge, am Südharz und in Vorpommern deutliche lokale Bevölkerungsrückgänge bis zu 10% festzustellen.

<b>Bevölkerungsentwicklung Ostdeutschland und regional</b>				
	Ostdeutschland (incl. Berlin)	Sachsen- Anhalt	Sachsen	Thüringen
1989	18.564	2.965	4.901	2.684
1995	17.536	2.740	4.521	2.531
2000	17.288	2.667	4.393	2.499
<b>Jahresraten</b>				
1989 - 1995	- 0,9%	- 1,3%	- 1,3%	- 1,0%
1995 - 2000	- 0,3%	- 0,5%	- 0,6%	- 0,3%
<b>unter 20 Jahre</b>				
1989	24,6%	24,9%	24,2%	25,6%
2000	19,9%	19,4%	18,9%	19,8%
Veränderung	<b>- 24,67%</b>	<b>- 29,92%</b>	<b>- 29,99%</b>	<b>- 27,99%</b>
<b>60 Jahre und älter</b>				
1989	18,6%	19,0%	20,9%	18,5%
2000	23,3%	24,2%	25,4%	23,1%
Veränderung	<b>16,65%</b>	<b>14,56%</b>	<b>8,95%</b>	<b>16,25%</b>

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Berlin
1989	2.641	1.964	3.410
1995	2.449	1.806	3.491
2000	2.373	1.756	3.599
<b>Jahresraten</b>			
1989 - 1995	- 1,3%	- 1,4%	0,4%
1995 - 2000	- 0,6%	- 0,6%	0,6%
<b>unter 20 Jahre</b>			
1989	26,3%	28,1%	20,7%
2000	20,3%	21,4%	20,4%
Veränderung	<b>- 30,64%</b>	<b>- 31,91%</b>	<b>4,03%</b>
<b>60 Jahre und älter</b>			
1989	16,6%	15,1%	18,7%
2000	23,4%	21,7%	20,1%
Veränderung	<b>26,67%</b>	<b>28,50%</b>	<b>13,47%</b>

Quelle: Prognose der BfLR, eigene Berechnungen empirica

#### 1.4. Wanderung und Entwicklungsszenarien

Die Prognosen der meisten Institute folgen scheinbar systematisch den aktuellen Abwanderungszahlen. Prognostizierten vor einem Jahr angesichts hoher Abwanderungen Institute noch Abwanderungen in Größenordnungen von bis zu 2 Mio aus den neuen Ländern bis 2005, so bewegen sich neuere Berechnungen bei einer Stagnation oder sogar einem Zuwachs gegenüber dem Niveau von 1989! Die allgemein übliche Konzentration der Diskussion auf mögliche Maximalszenarien der Abwanderung ist irreführend, da mindestens genausoviel Unsicherheit über die Zahl der Zuwanderer bzw. Rückwanderer besteht.

Prognos geht z.B. in seinem Deutschlandreport für die neuen Bundesländer von einem Absinken der Bevölkerung auf 13,74 Mio oder um -0,7% p.a aus. Damit kontrastiert die siebte koordinierte Bevölkerungsprognose, die eine moderate Reduzierung mit weniger als der Hälfte der Jahresrate auf über 15 Mio schätzt. Die Bundesanstalt für Landesforschung und Raumordnung geht ebenfalls bis 2000 nur von einer moderaten Schrumpfung aus.

Nimmt man, wie Prognos, einen Wendeprozess in der Wirtschaftsentwicklung an, so ist eine dauerhafte starke Abwanderung u.E. nicht konsistent. Es ist vielmehr im Falle des

tatsächlichen Eintreffens einer Beschäftigungssteigerung im Verarbeitenden Gewerbe mit einer leichten Beschäftigungssteigerung zu rechnen. Im Falle einer wirtschaftlichen Stagnation bzw. niedriger Wachstumsraten könnten höhere Abwanderungen eintreten, allerdings halten wir, insbesondere wegen der Lage über die Grenzen der Bundesrepublik, eine Bevölkerungsabnahme über 0,5% p.a. für sehr unwahrscheinlich.

<b>Bevölkerungsprognosen neue Bundesländer</b> Incl. Berlin- Ost, 1992, Auswahl			
Quelle	Prognos	7. koordinierte Bevölkerungsvor.	BfLR
	in Tausend	in Tausend	in Tausend
1991	15.791	15.791	15.791
2000	14.311	15.361	15.276
2010	13.741	15.015	k.a.
	in % p.a.	in % p.a.	in % p.a.
1991 - 2000	- 1,1%	- 0,3%	- 0,4%
1991 - 2010	- 0,7%	- 0,3%	k.a.

BfLR 2000 z.T. geschätzt empirica

Unsere in Teil I vorgestellten Szenarien kombinierten folgende Push und Pull-Annahmen:

- Im "Wende-Szenario" dominieren reduzierte endogene Pushs, so daß eine hohe Zuwanderung nach Sachsen bestehen bleibt und die Abwanderung langsam reduziert wird. In diesem Fall halten wir die moderate Bevölkerungsprognose der BfLR, die von einem konstanten bis leicht positiven Wanderungssaldo bis 2000 ausgeht, für plausibel. Die Bevölkerungsverluste entstehen dann im wesentlichen durch die Geburtendefizite. Auslandswanderungen und die Wanderungen nach Westdeutschland halten sich die Waage.

Dieses Szenario ist vor allem dann vorstellbar, wenn die Pulls aus dem Westen nicht durch eine neuerliche Hochkonjunktur drastisch erhöht werden.

- Im "Stagnationsszenario" nehmen die Pushs durch weitere Beschäftigungsverluste wieder zu. Hierbei kann es zu ausgeprägten pessimistischen Erwartungen kommen, die den Einfluß von Pull-Faktoren deutlich mindern.

Unklar ist der Effekt reduzierter Transfers in einem solchen Fall. Führt die Rückführung dieser über das Lohnniveau zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten, so werden die Push-Faktoren wieder schwächer. Zu saldieren ist allerdings der Verlust an Ausgleichsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt, so daß netto der Effekt in beiden Stagnationsszenarien etwa gleich sein dürfte. (Im Wendeszenario würden die Transfers zwar auch reduziert, durch die bessere Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit sollte es dann aber möglich sein, auch bei etwas besserer konjunktureller Lage, Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes aufrechtzuerhalten.)

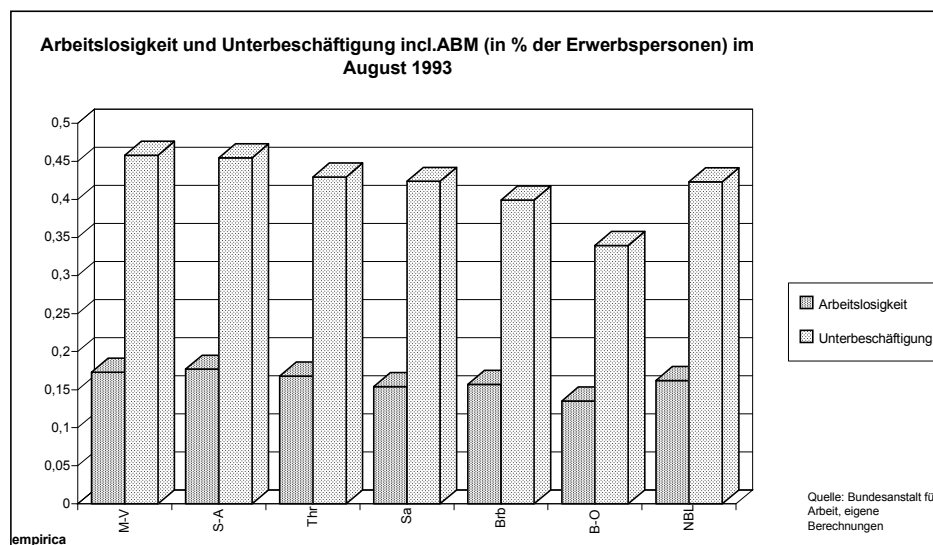
## 2. Arbeitsmarkt

### 2.1. Regionale Verteilung

Bezieht man sämtliche Entlastungen des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in eine Analyse des Arbeitsmarktes mit ein, so erhält man ein Defizit an

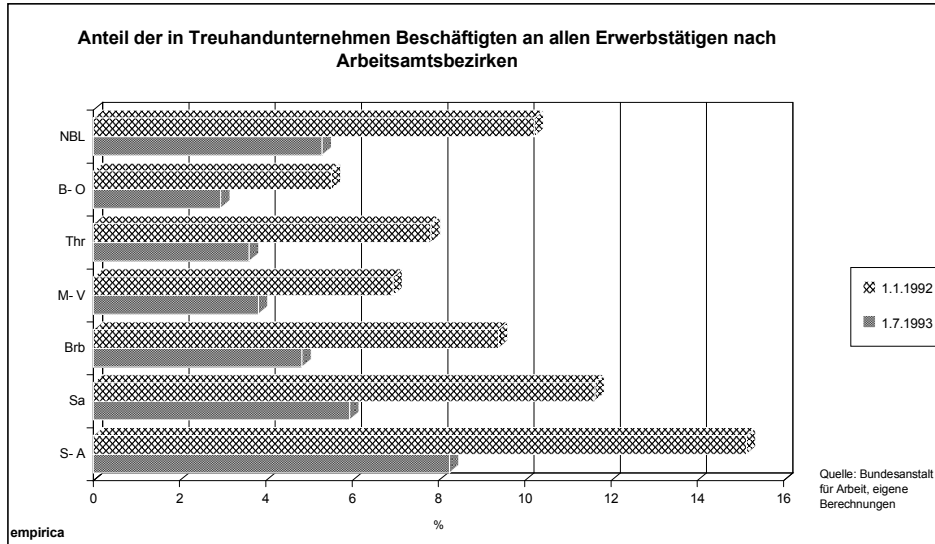
normaler Beschäftigung. Dies betrug in Ostdeutschland im Sommer 1993 42% (August, IAB). Daneben gibt es eine stille Reserve in unbekannter Höhe.

Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit variieren regional stark. Eine geringere Arbeitslosigkeit haben vor allem die Großstädte wie Berlin-Ost, Rostock, Dresden, Erfurt, Leipzig und Halle. Dresden und Potsdam weisen mit rd. 12% die geringste Arbeitslosenquote auf, Altenburg und Dessau mit über 20% die höchste. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist die Unterbeschäftigung am höchsten, die Unterschiede zu Thüringen und Sachsen sind jedoch relativ gering. Unterbeschäftigung und Arbeitslosenquote sind nicht notwendigerweise korreliert, denn umfangreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind



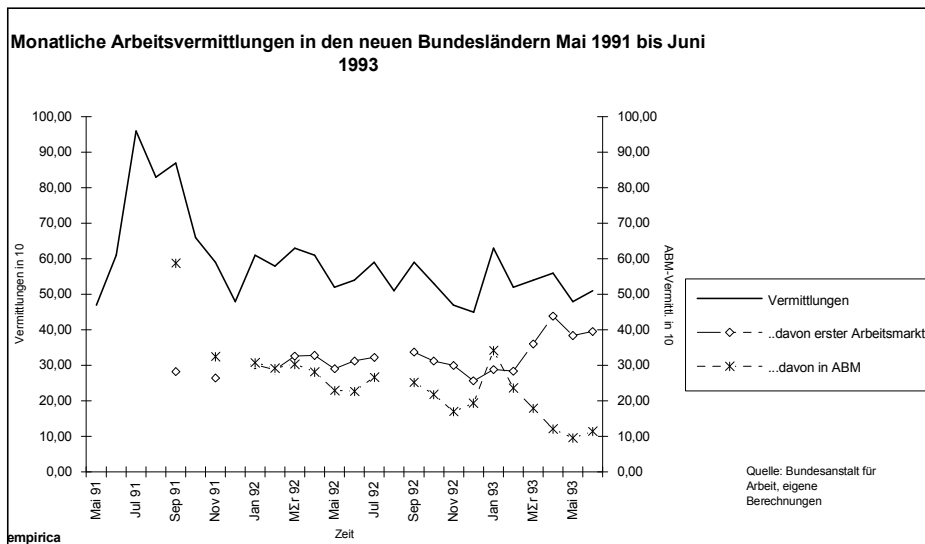
nach wie vor wirksam.

Auch die verbliebene Treuhandbeschäftigung variiert stark zwischen etwa 2,8% in Berlin 8% und in Sachsen-Anhalt (Anteil an Erwerbstätigen). Z.T. steuert eine höhere Treuhandbeschäftigung der Arbeitslosigkeit entgegen, wie in Sachsen-Anhalt oder Brandenburg. Insgesamt ist jedoch keine positive Korrelation zwischen dem Treuhandbeschäftigungsanteil und der Beschäftigungssituation mehr zu erkennen.

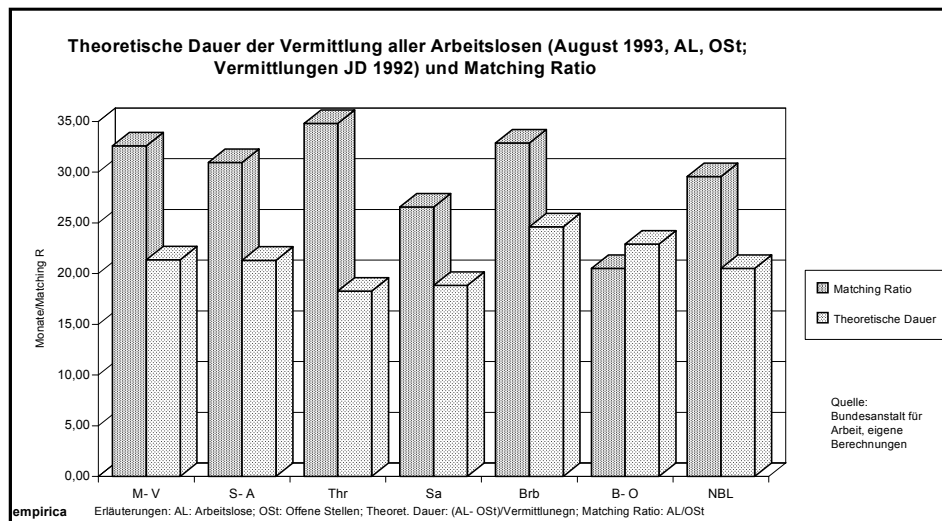


## 2.2. Bewegungen am Arbeitsmarkt

Aus der Vermittlungsstatistik läßt sich erkennen, daß die Arbeitsmarktdynamik von 1990 an sprunghaft bis zum Jahr 1991 zunahm und sich seit Mitte 1992 wieder etwas beruhigte, ohne jedoch drastisch - etwa aufgrund westdeutscher konjunktureller Faktoren - abzubrechen. Die Beschäftigungsverluste, die im Jahre 1990 und 1991 ein Niveau von etwa 1,1 Mio erreichten, dürften im Jahre 1992 auf etwa 200.000-300.000 zurückgegangen sein. Insgesamt zeigen die Vermittlungen, die ja nur einen Teil der gesamten Neubeschäftigungsverhältnisse widerspiegeln, ein hohes Tempo des Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft.



Interessant ist, daß nach Angaben des Arbeitsmarktmonitors für die neuen Länder von Infratest in den neuen Ländern pro Quartal etwa 400.000 (Spitzen im dritten Quartal 1991 600.000) neue Beschäftigungsverhältnisse begonnen wurden. Davon wurden rund die Hälfte von den Arbeitsämtern vermittelt. Trotz der schwächeren Wirtschaftsentwicklung im Westen liegt die Zahl der Arbeitsvermittlungen in den Neuen Ländern im Monatsdurchschnitt auch 1993 über 50.000. Dabei sind allerdings die Vermittlungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu berücksichtigen, die bis Mitte 1992 die Abgänge aus ABM deutlich überwogen und im Februar 1993 rd. 45% der Neuvermittlungen ausmachten. Die Vermittlungen in ABM sanken jedoch bis Juni 1993 auf 24 %. Dies führt zu der Schlußfolgerung, daß Anfang 1993 signifikant mehr Beschäftigte in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden als etwa ein Jahr zuvor - eine Hypothese, die auch durch das Ansteigen der Zahl der offenen Stellen gestützt wird. Gleichzeitig könnte man diese Beobachtung als Indiz für die Verdrängungshypothese durch ABM werten.



Sortiert man die Bundesländer nach der sogenannten theoretischen Dauer der Vermittlung (Nettobestand an Arbeitslosen geteilt durch Vermittlungen im Monatsdurchschnitt des Jahres 1992), so zeigen sich ebenfalls deutliche regionale Unterschiede. Gemessen daran war die Arbeitsmarktdynamik in Brandenburg und Berlin-Ost deutlich höher, während Sachsen und Thüringen die Schlußlichter bildeten. Im Prinzip korreliert dies auch mit der sogenannten Matching Ratio, d.h. dem Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen. Einzig in Brandenburg mit seinen strukturschwachen ländlichen Gebieten ist diese Korrelation durchbrochen.

Es ist bemerkenswert, daß nach dem Arbeitsmarktmonitor für Sachsen-Anhalt (Nov. 1992) 28% der Neueinstellungen von Betrieben, die nach März 1991 gegründet wurden, vorgenommen wurden. Diese Betriebe haben nur einen Beschäftigtenanteil von 11%.

Erwartungsgemäß ergibt sich die sektorale Struktur der Neueinstellungen:

- Danach üben Banken, sonstige Dienstleistungen und überraschenderweise das "Sonstige Verarbeitende Gewerbe" eine überproportionale Arbeitsnachfrage aus.
- Auch die öffentliche Verwaltung baut ihren Personalbestand noch auf und stellt in etwa proportional zu ihrem Beschäftigtenanteil ein.
- Die Strukturkrise in den Exportbasissektoren kommt im Chemiebereich voll zum Ausdruck, die hohe Einstellungsintensität im Metall/Elektrobereich dürfte durch die hohe Zahl der Handwerksbetriebe und den Metallbau, die beide local-good-Charakter tragen, verzerrt sein.

### 2.3. Struktur der Arbeitslosigkeit

#### 2.3.1. Jobsituation einzelner Berufsgruppen

Im März 1993 beträgt die Matching Ratio für die neuen Bundesländer 35 Arbeitslose je offene Stellen. Der Wert ist am günstigsten für Bauberufe, Dienstleistungskaufleute und Ingenieure/Naturwissenschaftler. Interessanterweise liegen die landwirtschaftlichen Berufe ebenfalls noch unter dem Durchschnitt. Am schlechtesten sind die Verhältnisse für Chemiefacharbeiter sowie im Metallerzeugerberuf. Lokal gibt es auch extrem schlechte Arbeitsmarktsituationen bei Glasberufen (Thüringen), in der Landwirtschaft (Mecklenburg-Vorpommern) sowie bei Metallberufen (Sachsen). Erstaunlicherweise ist die Arbeitsmarktsituation der Schlosser und Mechaniker überdurchschnittlich gut. Viele entlassene Schlosser dürften heute im KFZ-Handwerk beschäftigt sein, nach wie vor ein Wachstumsbereich.

<b>Arbeitslosigkeit ausgewählter Berufsgruppen März 1993</b>			
	<b>Neue Länder</b>		
	<b>Arbeitslose</b>	<b>Offene Stellen</b>	<b>Matching Ratio</b>
Bauberufe	41.419	5.138	<b>8</b>
Ingenieure/Naturwissen	28.087	1.989	<b>14</b>
Dienstleistungskaufl + z	7.591	468	<b>16</b>
Schlosser/Mechaniker	67.076	2.682	<b>25</b>
Pflanzenbau/Tierzücht	81.099	2.852	<b>28</b>
<b>Alle Arbeitslosen</b>	<b>1.140.559</b>	<b>32.220</b>	<b>35</b>
Warenkaufleute	104.588	2.336	<b>45</b>
Organ.Verw.Büro	154.800	2.558	<b>61</b>
Metallerzeuger/arb.	34.622	427	<b>81</b>
Reinigungsberufe	60.968	527	<b>116</b>
Chemie/Kunststoff	14.993	125	<b>120</b>

Quelle: IAB Nürnberg empirica

Von besonderem Interesse ist die Feststellung, daß **50% der Arbeitslosen aus Dienstleistungsberufen stammen**. Dies mag z.T. damit zusammenhängen, daß die aus der Stilllegung von Produktionen Entlassenen direkt in ABM weitervermittelt werden. Aufgrund der Rückführung von ABM scheint jedoch auch dies nur eine Teilerklärung zu sein. In

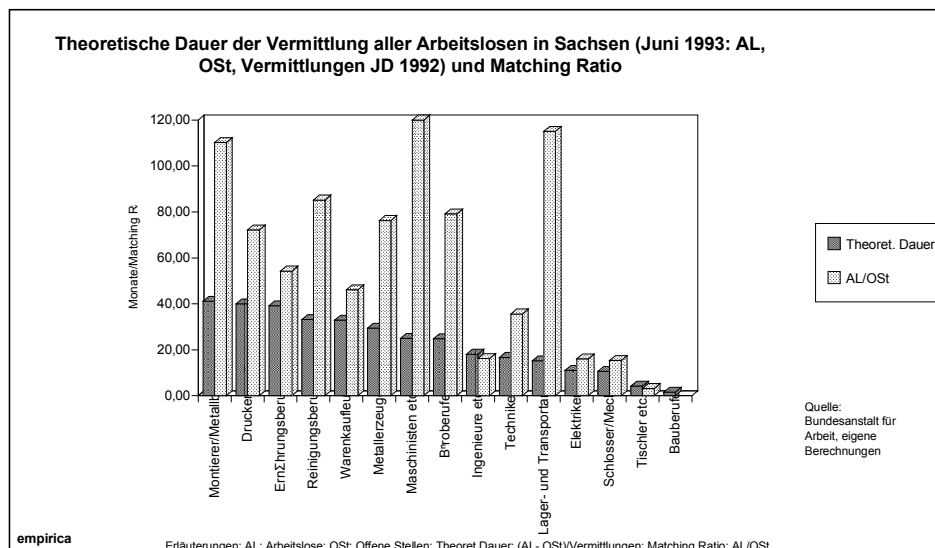


Ostdeutschland gibt es etwa 60.000 arbeitslose Reinigungskräfte und 150.000 arbeitslose Büroangestellte! Bildlich gesprochen handelt es sich etwa um entlassene Mitarbeiter aus Kombinat, die früher zu zehnt manuelle Informationsverarbeitung betrieben, während heute zwei Personen dies mit dem Computer erledigen. Immerhin deutet diese Beobachtung zusammen mit der Dynamik des Dienstleistungssektors auf Qualifikationsdefizite und einen Mismatch der Arbeitsmarktpolitik hin.

<b>Berufsgruppenanalyse der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland</b>					
(Stand: März 1993)					
Berufsgruppe	Arbeitslose		offene Stellen		A'lose pro offene Stelle
	absolut	in %	absolut	in %	
I. Land u. Forstwirte	85.919	7,53%	3.612	11,21%	24
II. Bergleute	2.786	0,24%	10	0,03%	279
III. Berufe d. prod. Gewerbes	434.033	38,05%	14.351	44,54%	30
IV. Ingenieure, Techniker	48.837	4,28%	2.819	8,75%	17
V. Dienstleistungsberufe	562.824	49,35%	11.428	35,47%	49
VI. ohne Zuordnung	6.160	0,54%	0	0,00%	—
Summe	1.140.559	100,00%	32.220	100,00%	35

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen empirica

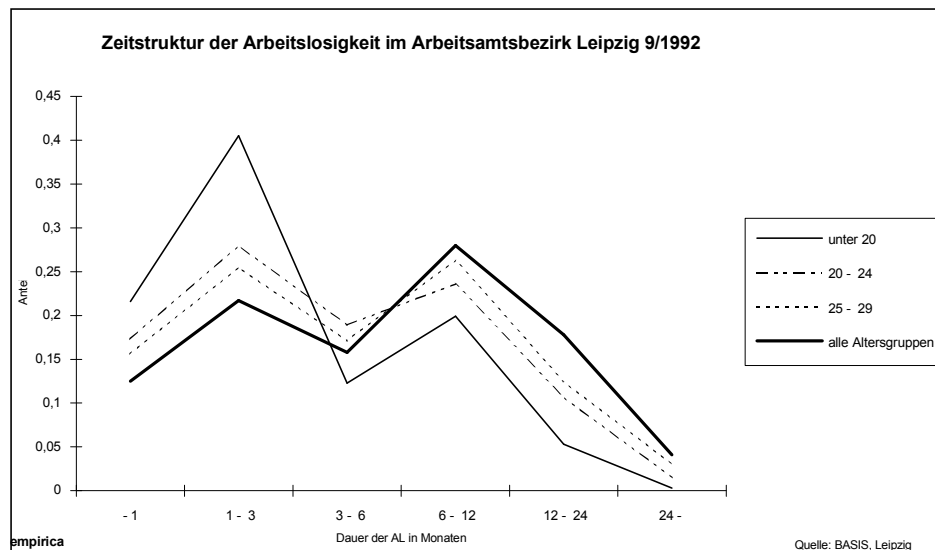
Ebenfalls auf Mismatch deutet die Analyse der Vermittlungen im Verhältnis zum Nettobestand an Arbeitslosen hin ("Theoretische Dauer der Arbeitslosigkeit"). Wir ordneten für Sachsen die Berufsgruppen nach diesem Maß und stellten starke Abweichungen vom Berufsmuster des Verhältnisses Arbeitslose zu offenen Stellen ("Matching Ratio") fest. Bei Ingenieuren ist die Feststellung des Mismatches zwischen einem Jobdefizit bei technischen und chemischen Ingenieuren gegenüber einem Überschuß von Bauingenieuren keine Überraschung; allerdings scheinen insbesondere einfache Qualifikationen wie Transportarbeiter und Maschinisten relativ einfacher zu vermitteln zu sein, als ihre Matching Ratio es ausdrückt. Dies bedeutet u.E., daß das quantitative Kernproblem gerade in den spezialisierten Berufsgruppen (Chemie, Druck, Montierer, Metallerzeugung) zu suchen ist. Diese Be-



obachtung stellt Konzepte der Qualifizierung und damit Spezialisierung in Frage.

### 2.3.2. Langzeitarbeitslosigkeit, Frauen und Jugendliche

Im November 1992 waren in den Neuen Ländern etwa 44% der Arbeitslosen zum ersten Mal arbeitslos, jedoch schon 27% ein Jahr und länger. 130.000 Personen oder 12% waren bereits seit November 1990 arbeitslos. Wie eine Studie des ZEW in Mannheim zeigt, nähern sich die Wahrscheinlichkeiten für Arbeitslose, einen neuen Job zu finden, bereits nach wenigen Monaten dauernder Arbeitslosigkeit denen westdeutscher Langzeitarbeitsloser. Dies liegt zweifellos an der geringen Zahl der offenen Stellen, spiegelt jedoch auch einen gefährlichen Trend zur Dequalifizierung wider. So schätzen denn auch 34% der Befragten Arbeitslosen im November 1992 die Chance, erwerbstätig zu werden, als sehr gering ein, nur 13% geben bei diesen Fragen eher gut oder sehr gut an. Diese Zahlen haben sich seit November 1990 stetig verschlechtert. Sehr ungünstig ist, daß sich die Dauer der Arbeitslosigkeit bereits bei den 20-24jährigen dem Durchschnitt aller Arbeitslosen anpaßt. Wir geben Zahlen aus dem Arbeitsamtsbezirk Leipzig wieder:

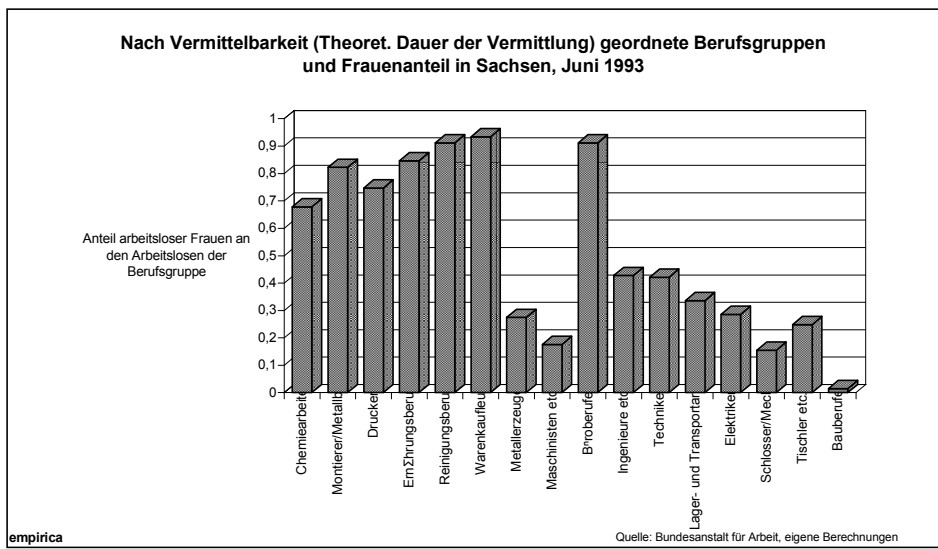


Die Frauenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern lag im Juli 1993 bei 21,5%, bei einer nach wie vor sehr hohen Erwerbsquote von 78%. Sie stieg damit weiter absolut und relativ zu derjenigen der Männer (etwa 11%) an.

Arbeitslosenquoten nach Geschlecht			
Ostdeutschland	männlich	weiblich	w in % v.m
1991	8,8	12,3	140
1992	10,5	19,5	186
Westdeutschland			
1991	5,8	6,2	107
1992	7,0	7,2	103

Quelle: IAB, Jahresdurchschnittswerte, eigene Berechnungen empirica

Die Frauenarbeitslosenquote variiert regional stark. So ist sie in Ost-Berlin nur etwa um 20% höher als die Männerarbeitslosigkeit, in Mecklenburg-Vorpommern "nur" um rd. 40%. In den übrigen Ländern ist sie jedoch fast doppelt so hoch. Es zeigt sich im Gesamtvergleich, daß die touristisch geprägten Regionen (Rügen, Usedom, Thüringer Wald) sowie die Dienstleistungszentren (Berlin, Halle, Leipzig, Erfurt, Dresden) eine hohe Absorptionsfähigkeit von Frauenarbeitskraft besitzen. Frauen gehen auch weniger häufig in ABM-Maßnahmen über. Gerade in den arbeitsmarktpolitisch in der Spitze belasteten Regionen liegt der Anteil der Frauen an den AB-Maßnahmen deutlich unter 40%.



Die Situation für die Frauen ist auch deshalb schlecht, weil sie, gemessen an den Vermittlungen in den problematischen Berufsgruppen konzentriert sind, wie die Graphik für Sachsen demonstriert. Selbst in Berufen wie Chemiearbeiter, Drucker und Metallbearbeiter stellen die Frauen über 2/3 der Arbeitslosen, dagegen in den dynamischen Berufsgruppen nur wenige. Leider verzerrt nach wie vor die nichtvorgenommene Bereinigung um ABM-Vermittlungen die Daten der Arbeitsämter, so daß dieser Effekt auch durch die allgemein geringere Vermittlung von Frauen in ABM zustande kommen kann.

<b>Ausbildungsplätze und Bewerber</b>				
	<b>Ausbildungsplätze</b>	<b>Bewerber</b>	<b>Defizit</b>	<b>Defizit in%</b>
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	1.534	6.143	4.609	75,0%
<b>Brandenburg</b>	2.641	6.543	3.902	59,6%
<b>Sachsen- Anhalt</b>	3.468	6.279	2.811	44,8%
<b>Thüringen</b>	3.563	6.807	3.244	47,7%
<b>Sachsen</b>	4.359	10.916	6.557	60,1%
<b>Ostdeutschland</b>	15.565	36.688	21.123	57,6%
<b>Westdeutschland</b>	252.113	72.828	- 179.285	

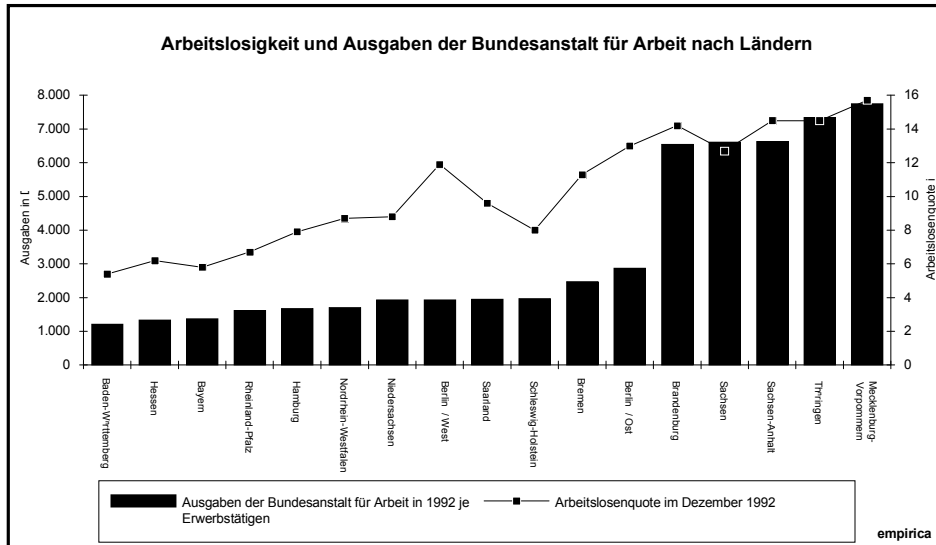
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Stand Juli 1992 empirica

Die offizielle Jugendarbeitslosigkeit liegt bei etwa 14% bis 19% in den neuen Ländern, im Westen werden diese Zahlen nur von Bremerhafen und Ostfriesland erreicht. Die Zahl der Bewerber auf eine Lehrstelle betrug im Sommer 1992 sehr ungünstige 3:1 und schlechter. Nach Westen hin verbesserte sich die Lehrstellensituation leicht. Sachsen hat insgesamt gegenüber Sachsen-Anhalt und Thüringen ein deutlich höheres Defizit an Lehrstellen. Eindeutig gibt es bei der Lehrstellenproblematik auch Mismatch-Effekte (Raum, Berufswahl).

### **3. Probleme und Reformansätze des AFG/des zweiten Arbeitsmarktes**

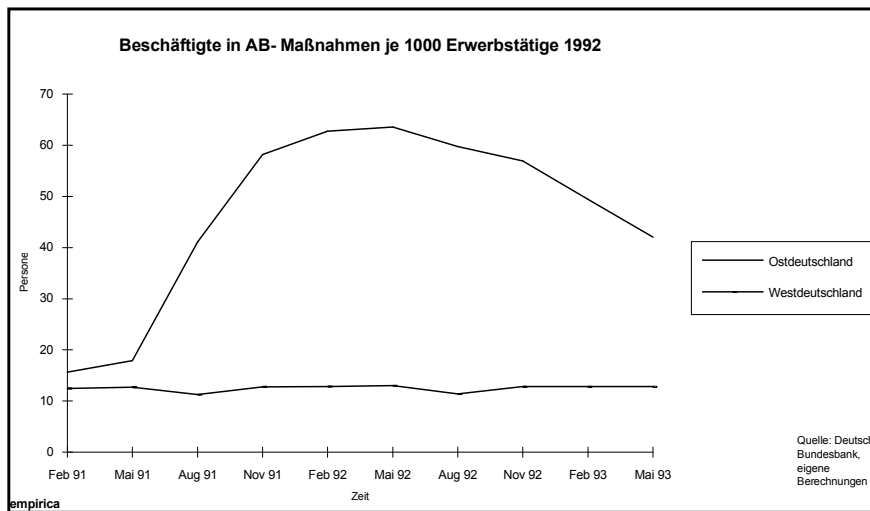
#### **3.1. Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik**

Traditionell lagen die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Deutschland nur bei etwa 1% des Bruttosozialproduktes (vgl. Schweden 1,9%, OECD 1987). Durch die Situation in den Neuen Ländern wurden die Ausgaben drastisch erhöht. Allein für passive Leistungen (Lohnersatz, Kurzarbeit, Altersübergang) werden nach Angaben des DIW 1992 62 Mrd DM in Ostdeutschland gezahlt. Dabei sind einige Posten sicherlich vorübergehender Natur (ALG;KG). Die BfA gibt 1993 104 Mrd DM für Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland aus, darunter rd. 50 Mrd DM "aktiv" mit sinkender Tendenz:



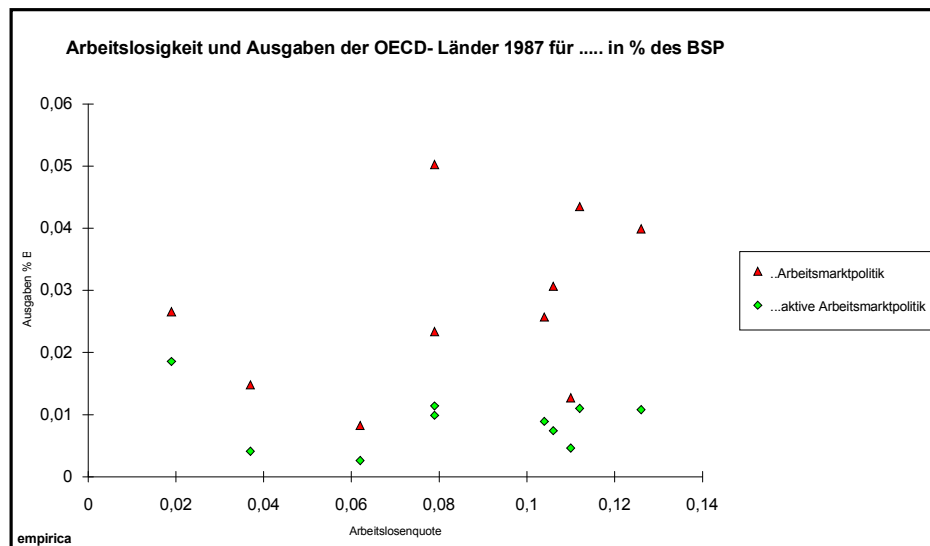
Dem AFG wurde in der ostdeutschen Situation zur Last gelegt, nur für kurzfristige konjunkturelle Arbeitsausfälle zugeschnitten zu sein. Deshalb wurden kurzfristige Ausgaben ohne sichere gesetzliche Finanzierungsbasis und ohne langfristigen Charakter getätigt.

Für Sachmittelzuschüsse wurden bis 1992 aus dem Fonds Deutsche Einheit 5,5 Mrd DM bereitgestellt. Diese Finanzierung entfällt 1993, und die Länder- und Kommunalhaushalte müssen diese Summen tragen. Auch die Zahl der bewilligten ABM-Stellen und die Finanzierung der Lohnkostenbeiträge durch die BfA wird immer wieder in Frage gestellt, teilweise aufgrund der problematischen Lastenverteilung der deutschen Einheit, die die Zahler von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung in der Tat überlastet.



Zusammen mit der Treuhandpolitik paßt die Stop-und Go-Politik bei ABM zum unkoordinierten wirtschaftspolitischen Handeln im Rahmen der Vereinigung, wie auch immer

man grundsätzlich zu ABM stehen mag. Es wäre besser gewesen, die Zahl der geförderten ABM-Stellen u.U. geringer zu halten, und dafür für längerfristige Konzepte zu sorgen. Dies trifft insbesondere auf die Diskussion um den § 249 (h) zu, der zwischen 50.000 und 80.000 Stellen als Ersatz für weggefallene ABM vorsah. Wegen des Streits um die Lohnkostenzuschüsse und die Deckung der darüber hinausgehenden Sachmittel (Kofinanzierung) wird voraussichtlich eine deutlich geringere Zahl durchgeführt, auch wenn die Treuhand einer entsprechenden Maßnahme im Metalbereich mittlerweile zugestimmt hat. Derzeit ist damit zu rechnen, daß gegen Ende 1993 nur noch rd. 150.000 ABM-Beschäftigte vorhanden sind.



Ein Querschnittsvergleich der OECD-Länder des Jahres 1987 zeigt, daß die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit ansteigen. Gleichzeitig ist jedoch erkennbar, daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in keinem Fall (Ausnahme Schweden mit 2% Arbeitslosigkeit) 1% übersteigen. Dies gibt zu der Vermutung Anlaß, daß die Koordinationsfähigkeit nicht ausreicht, um eine höhere aktive Arbeitsmarktpolitik zu gestalten.

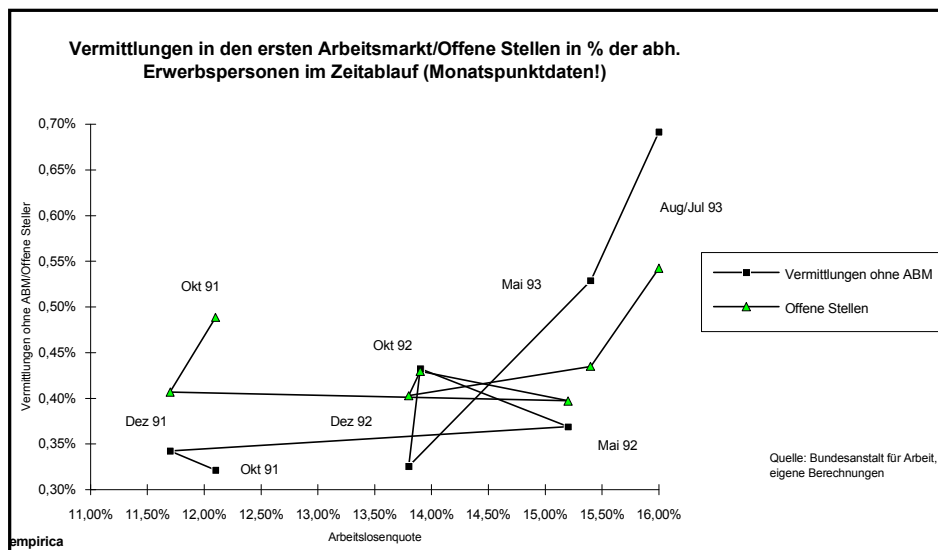
### 3.2. Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland bisher kaum bewertbar

Üblicherweise wird zum Test des Erfolgs aktiver Arbeitsmarktpolitik die sog. Beveridge-Kurve herangezogen. Sie beschreibt den negativen Zusammenhang zwischen der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen im Konjunkturzusammenhang. Ein strukturelles Problem - wie z.B. Dequalifizierung ("Hysteresis") oder Fehl Ausbildung ("Mismatch") - kann vermutet werden, wenn die Daten Abweichungen von dem negativen Zusammenhang zeigen. Hysteresiseffekte sind für Westdeutschland z.B. für die Aufschwungjahre der zweiten Hälfte

der 70er und der 80er Jahre erkennbar, als die Arbeitslosigkeit nicht entsprechend der offenen Stellen abgebaut werden konnte.

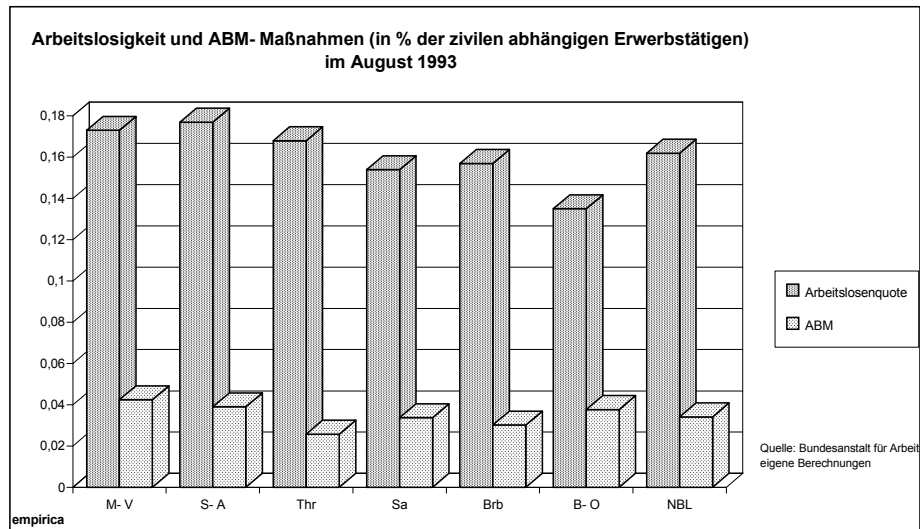
Ähnliche Fehlentwicklungen sind für Ostdeutschland in verstärktem Maße zu befürchten, sind jedoch bisher nicht testbar. Dies liegt i.W. an der zu geringen Zahl an offenen Stellen, die mit 0,4 - 0,5% der Erwerbspersonen konstant am unteren Ende der Entwicklung z.B. Westdeutschlands in den Krisenjahren der 80er Jahre liegt. In guten Konjunkturjahren wurden in Westdeutschland Werte um und über 1% realisiert. Diese Zahl ist einem Aufholwachstum, wie es im Osten stattfinden soll, völlig unangemessen.

Für die Charakterisierung der Arbeitsmarktpolitik ist eine ausreichende Zahl offener Stellen sehr wichtig. Zum Beispiel kann man eine Beurteilung der Übergangsquoten von ABM oder F+U in den ersten Arbeitsmarkt bisher kaum konsistent durchführen. Aus diesem Grunde würde es Sinn machen, sich auf die bereits oben angesprochene relativ hohe Gesamtzahl der Vermittlungen bzw. Schätzungen der Neuanfänge von Beschäftigungsverhältnissen zu konzentrieren, freilich eine Stromgröße, die außerdem um problematische Aspekte wie die



Fluktuation von und in ABM/F+U bereinigt werden muß.

Tut man dies, so ergibt sich eine deutlich ansteigende Arbeitsmarktaktivität seit Beginn des Jahres 1993. Lag die Zahl der Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt 1991 noch unter 0,35% der Erwerbspersonen, so stieg sie bis Mitte 1993 auf das Doppelte. Die Zahl der offenen Stellen überstieg ihr Vorjahresniveau um rd. 30%. Die trotzdem steigende Arbeitslosigkeit ist in diesem Fall nicht dem Mismatch, sondern der Auflösung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie der starken Dynamik der Freisetzungen zuzuordnen.



Es zeigt sich, daß die Arbeits- und Beschaffungsmaßnahmen nicht systematisch zum Ausgleich der regionalen Arbeitslosigkeitsunterschiede eingesetzt werden. Dies wäre von der Konzeption des Instrumentes her zu erwarten gewesen. Diese Konzeption steht aber in Konkurrenz mit möglichen Effizienzvorteilen. Z.B. ist die Sanierung einer Altlastenfläche in der Region Leipzig oder im Braunkohletagebau am Stadtrand von Leipzig effizienter als Flächen mit geringerem Preispotential, etwa am Erzgebirge oder in der Lausitz.

### 3.2.1. Effizienz des Instruments ABM

#### 3.2.1.1. Vorbemerkung

Ausgangspunkt einer Analyse ist, daß ein zusätzlicher Arbeitsloser aus der Sicht der Volkswirtschaft die Staatsquote (einschließlich der Sozialversicherungen) erhöht. Dieser Vorgang wirft die Frage nach der effizienten Verwendung der zusätzlichen staatlichen/SV-Mittel auf. Dabei ergeben sich rentable und weniger rentable Verwendungen bei höherem oder niedrigerem Risiko. Es muß konstatiert werden, daß im Falle Ostdeutschlands die aus Sicht der staatlichen Administration relativ risikolosen Allokationen "Arbeitslosigkeit" und "ABM" mit den gleichzeitig niedrigsten volkswirtschaftlichen Renditen (bei ABM etwas steigend) gewählt werden.

Wenn die Staatsquote durch die Strukturanpassung Ostdeutschlands schon steigt, wären die Gelder in einer Profitabilitätshierarchie derzeit wahrscheinlich am rentabelsten in Form von allgemeinen Lohnkosten-/Sanierungszuschüssen für ostdeutsche Betriebe - mit den entsprechenden Beschäftigungseffekten - investiert als in passive Lohnersatzleistungen oder ABM. Hier hat der Staat als vorübergehender Eigentümer der ostdeutschen Wirtschaft in der



Tat überflüssige Lasten auf die Sozialversicherung abgewälzt - zugunsten der Beschäftigung Westdeutschlands und des Auslands, die die preisgegebenen Marktanteile übernahmen. Ein Teilen der Arbeitsplätze zwischen Ost und West wäre, salopp gesprochen, volkswirtschaftlich effizienter gewesen als das jetzige Teilen der Lasten der Arbeitslosigkeit, weil der volkswirtschaftliche und soziale Grenznutzen eines Arbeitsplatzes im Osten höher ist als im Westen.

Das Argument der effizientesten Verwendung ist auch auf das Instrument ABM anzuwenden, das z.B. gegenüber der fiskalisch äquivalenten Finanzierung von öffentlicher Nachfrage, die direkt an private Unternehmen ginge, erhebliche Nachteile hat. Es ist längst nicht klar, ob der massive Einsatz von ABM je "Arbeitsplatz" weniger Mittel erforderte als etwa ein entsprechender "normaler" fiskalischer Impuls, wie er etwa durch Vorfinanzierung kommunaler Investitionen oder gar der Sanierung der Industrien durch die Arbeitslosenversicherung ausgeübt werden könnte. Eindeutig dürften jedoch die Qualifizierungs- und Produktivitätseffekte bei den beiden Alternativen größer sein, weil die Organisationsform des eigenständigen Betriebes die effizienteste ist. Eine höhere Arbeitsintensität von ABM als im "ersten Arbeitsmarkt" ist zudem durch die Koppelung an die Tariflöhne ausgeschlossen, tatsächlich scheinen die bisherigen Aufwendungen der BfA (nach eigenen Angaben für ABS zwischen 2.500 und 4.000 DM je Arbeitsplatz) zudem keineswegs neutral gegenüber der Zahlung von passiven Lohnersatzleistungen im Sinne des §249 h AFG zu sein.

Sind die passiven und aktiven Arbeitsmarktausgaben gleich hoch, so entfällt schlicht die Diskussion über eine Fixierung des Anteils arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für den Haushalt der BfA. Diese kann sich, wie die Problematik des §249 h zeigt, inhaltlich nur auf den Kofinanzierungsteil beschränken und wäre demnach also nicht im AFG zu verankern.

Akzeptiert man die Fixiertheit der Finanzierungsströme im konsolidierten Staatssektor (kein "Upfront-Money" der Arbeitsverwaltungen - z.B. also keine Vouchers, keine Umformung in "normale" fiskalische Impulse oder Sanierung der ostdeutschen Industrie), so erscheint die Vergabe-ABM als ein vernünftiger kurzfristiger Weg, um öffentliche Investitionen im Osten zu finanzieren und das Instrument ABM effizient einzusetzen. Derzeit auftretende Wettbewerbsprobleme können durch relativ einfache Instrumente (Wettbewerb um den Lohnkostenzuschuß, Trennung von LKZ und selbständiger Wettbewerb um den Kofinanzierungsteil) gemildert werden.

### 3.2.1.2. Empirie

Die vorliegenden Studien über ABS/ABM in Ostdeutschland kommen zu dem Ergebnis, daß neben der Arbeitsmarktwirkung der "hohe Investivanteil" und die damit verbundene Wertschöpfung eine Rechtfertigung für die hohen Kosten seien. Nach Erhebungen des IAB

werden von den quantitativ bedeutenden "Mega-ABM" rd. 60% mit der Schaffung von Gewerbeflächen/Sanierung, rd. ein Viertel mit Umweltsanierungsmaßnahmen und der Rest mit kommunalen und sozialen Tätigkeitsfeldern sowie der Tourismusförderung beschäftigt. Unabhängige Evaluierungen (d.h. nicht für BA oder Arbeitsministerien angefertigt), die eine Effizienz der Maßnahmen im Detail erörtern gibt es jedoch nicht.

Eines der größten auftretenden Probleme ist, daß die Trägergesellschaften der Arbeits-Beschäftigungs-Strukturförderungsgesellschaften sowie ABM in der Regel im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes nicht qualifiziert sind. Insbesondere bei den Metall-ABS werden zahlreiche Probleme deutlich. Die Treuhandanstalt als Kofinanzierer der ABS-Gesellschaften fordert gegenwärtig untertarifliche Bezahlung für die ABS im Metallbereich zu akzeptieren. Gleichzeitig tritt das oben genannte Trägerproblem auf. ABS-Gesellschaften sind in allen Landesteilen Thüringens gegründet worden.

**Fallbeispiel:** Am Beispiel der ABS Stegau in Suhl/Thüringen lassen sich stellvertretend die Problemlagen dokumentieren.

Die **Stegau** wurde im Januar 1991 von zehn Treuhandunternehmen aus dem Bereich der Elektro- und Metallproduktion und dem "Verein zur Förderung von Bildung, Arbeit, Umwelt und Jugendkultur Thüringen" auf Anregung der IG-Metall gegründet. 1992 übertrugen die Betriebe auf Drängen der Treuhand ihre Anteile unentgeltlich auf den Verein. Das Geschäftsfeld der Stegau liegt im Bereich der ABM, wo sie als Träger fungiert. Seit 1991 sind durchschnittlich 500 ABM-Kräfte bei der Stegau beschäftigt, meist Facharbeiter der Metall- und Elektroindustrie, 2/3 männlich, 1/3 weiblich.

Die Stegau finanziert sich überwiegend aus AfG-Mitteln, sie betreut ausschließlich ABM-Stellen mit verstärkter Förderung d.h. 100% Lohnkostenzuschuß + 30% Sachkostenzuschuß. Darüber hinaus erhielt sie Mittel der Treuhand und des Sozialministeriums Thüringens und erwirtschaftete in ihren Tochtergesellschaften eigene Mittel. In 1991 wurden DM 20 Mio eingenommen, davon 30% aus Sachmittelzuschüssen. In 1992 waren es DM 60 Mio (10% Sachmittel) und für 1993 sind DM 30-35 Mio eingeplant (20% Sachmittel).

Die ca. 50 Maßnahmen mit je bis zu 50 ABM-Kräften arbeiten in vier Aktivitätsfeldern:

1. Umwelt und Naturschutz
2. Sanierung von Altstandorten
3. Forschung und Entwicklung
4. Soziale Projekte

Die Produktivität der Maßnahmen wird je nach Aktivitätsfeld vom Management unterschiedlich eingeschätzt:

- Im Umweltbereich sei die Produktivität sehr hoch, nicht zuletzt da die Mitarbeiter hier besonders motiviert seien. Diese Maßnahmen könnten als Investition in den Tourismus aufgefaßt werden.
- Die Gewerbeflächensanierung wird mit der zu geringen Zahl von Gewerbeflächen im Raum begründet. Zwar seien die neu ausgewiesenen Gewerbegebiete nicht ausgelastet,

es werde jedoch vornehmlich im Innenstadtbereich saniert, wo Defizite vorherrschten. Diese Sanierungsaufträge anderer Unternehmen würden im Rahmen von Werksverträgen ausgeführt. Würden Treuhandbetriebe bzw. die gerade zu sanierenden Flächen in der Zwischenzeit verkauft, so führe die Treuhand die Sanierungsarbeiten trotzdem zu Ende. Nach Aussage des Geschäftsführers wirke dies verzerrend auf den ersten Arbeitsmarkt, da ABM-Kräfte Gebäude und Flächen sanierten, obwohl dies eine Aufgabe des Investors sei. Dies wird jedoch als sinnvoll bezeichnet, da nach der Sanierung bis zu 30% der ABM-Teilnehmer übernommen würden.

- Forschungs- und Entwicklungsabteilungen einzelner MBO-Unternehmen wurden ausgegründet und komplett in eine ABM-Maßnahme der Stegau überführt. Diese Flankierung wird gerechtfertigt durch die Marktschwäche der MBO-Betriebe. Im F+E Bereich seien gute Entwicklungen erarbeitet worden - so wurde der Elektroantrieb für Zweiräder der Simson Fahrzeugwerke auf diese Art entwickelt, das Patent dafür halte also die Stegau! Ausgründungen von selbständigen Unternehmen durch die Mitarbeiter seien aber im Verhältnis zum Aufwand eher vernachlässigbar.
- Für den Sozialbereich wird die Meßlatte Produktivität als nicht geeignet bezeichnet.

Als aus Treuhandbetrieben zum 31.12.91 oder zum 31.3.92 Beschäftigte aus Kurzarbeit Null in die Arbeitslosigkeit entlassen werden sollten, wurden die Arbeitskräfte in ABS-Maßnahmen der Stegau übernommen und diese entließ sie dann zum 30.6.92 plus zwei bis drei Monate. Grund war eine massive Lohnerhöhung im Metalbereich zum 1.6.92, die sich auf die Versicherungsleistungen auswirken sollte.

Die Tätigkeit der Stegau kann nicht ohne die sie ergänzende TOPOS AG geschildert werden. Diese wurde im Januar 1993 gegründet. Teilhaber sind fünf Personen, darunter der Geschäftsführer der Stegau und der IG-Metallvorsitzende des Bezirks. Die TOPOS AG übernahm den erwerbswirtschaftlichen Teil der Stegau, indem einige Tochterunternehmen an sie übertragen wurden. Darüber hinaus kauft die TOPOS AG nicht privatisierbare Unternehmen von der Treuhand zu MBO-Konditionen (Kaufpreisstundung). Die Finanzierung erfolgt über den Verkauf nicht betriebsnotwendiger Anlagen und Immobilien. So ist die TOPOS Hauptlieferant der von der Stegau benötigten Sachmittel. Darüber hinaus benötigte Sachmittel werden nach Preis- und Verfügbarkeitskriterien getroffen, auf eine besondere Verflechtung in der Region werde nicht geachtet.

Jedem Teilnehmer an einer ABM-Maßnahmen wird eine Weiterbildung angeboten werden, die Fortbildung überschneidet sich aber nur zum Teil mit der Arbeitszeit, die Hälfte der Unterrichtszeit findet nach Feierabend statt. Entsprechend wird das Angebot von nur etwa 30-40% der Teilnehmer genutzt.

Das Suchverhalten der Arbeitnehmer nach Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt wird von der Stegau unterschiedlich gesehen und beeinflusst. Im Bereich Umwelt sowie Sozialmaßnahmen sind die Maßnahmen befristet, eine Beeinflussung des Suchverhaltens wird nicht gesehen. Im Bereich F+E versucht die Stegau aktiv, die Abwanderung in die Privatwirtschaft zu verhindern, da sie kein Interesse daran hat, daß sich die Gruppenstruktur ändert und eine kontinuierliche Arbeit mithin erschwert wird. Im Bereich der Altlastensanierung ist die Stegau durch die eingegangenen Werkverträge für die Erfüllung haftbar zu machen, auch hier hat die Stegau also kein Interesse an einer Fluktuation der Mitarbeiter.

### 3.2.1.3. Bewertung

Tentativ - unter Nutzung anderer Quellen und Interviews in den anderen neuen Ländern - könnte man die Effizienzproblematik des derzeitigen ABM-Systems folgendermaßen umschreiben:

- Die inhaltlichen Ausrichtungen der Mega-ABM/ABS (Tourismus, Flächenrecycling) scheinen vernünftig gewählt. Für sozial- und vor allem jugendpolitische Zwecke, d.h. Felder "klassischen Marktversagens" aufgrund des ökonomischen Charakters der Leistung, wird das Instrument jedoch zuwenig eingesetzt.

Dabei hält jedoch der immer wieder postulierte "investive" Charakter insbesondere des Flächenrecycling, aber auch von Umweltprojekten einer Überprüfung kaum stand. Angesichts des Gewerbeflächenüberangebots in den neuen Bundesländern, das selbst im Umland der Großstädte auftritt, sind Flächenrecyclingmaßnahmen zunächst Konsumgüter des Staates, falls nicht konkrete Umweltgefährdungen zu vermeiden sind.

Sind ABS-Gesellschaften wie etwa bei der Sanierung von Innenstadtgrundstücken mit der Schaffung von am Markt hoch bewerteten Gütern beschäftigt, so ist die Frage zu stellen, warum der Staat die Kosten für die Sanierung übernimmt. Will der Staat das Innenstadtgrundstück nutzen, so ist mit gewissem Recht nach den Opportunitätskosten der staatlichen Ansiedlung gerade hier zu fragen. Will er es verkaufen, so ist unklar, warum nicht für eine offenbar privatwirtschaftlich rentable Aktivität Marktleistungen nachgefragt werden und wer durch geringere Projektkosten entstehende Gewinne bezieht.

- Aus Landessicht ist die ABS, solange für die Leistungen Zuschüsse gezahlt werden, ein rentables Instrument zur Umverteilung von Bundesmitteln/Mitteln der Sozialversicherung für wirtschaftspolitische Zwecke. Eine andere Frage ist, ob das Land in der gegenwärtigen Liquiditätssituation die Kofinanzierungsmittel für Sachmittelausstattungen aufbringen sollte. Hierfür sollten die Ziele der ABS/ABM genauer kontrolliert werden. Darüberhinaus kann eine solche Kofinanzierung gegenwärtig nur zu Lasten anderer Haushalte erbracht werden. Hier scheint eine bessere Verzahnung möglich, die den § 249 (h) in Grenzen zu einem flexiblen Instrument bei Landesprogrammen machte.
- Bei den Sachmittelausgaben scheinen Local-Content-Aspekte eine starke Anwendung zu finden, da ABS häufiger von Ostdeutschen geführt werden. Lokale Verflechtungen mit dem "bodenständigen Gewerbe" entwickeln sich.
- Das Wanderungsargument würde beim Einsatz von ABM für eine stärkere Betonung von potentialschwachen Räumen mit hoher Arbeitslosigkeit sprechen. Dagegen spricht, daß insbesondere beim Flächenrecycling die öffentlichen Nutzen nur in potentialstarken Räumen maximiert werden können. Dies erscheint jedoch notwendig, soll ein Schritt in Richtung Marktmechanismus bei ABS/ABM getan werden.

Durch die allgemeine Übersteuerung des Bausektors im wirtschaftlichen Programm wird oft die Tatsache verdeckt, daß ABM immer einen **Verdrängungseffekt** zulasten privater Wettbewerber hat, sofern die Güter potentiell von Privaten hergestellt werden können. **Es**

**geht nicht um den Charakter des Projektes als öffentliches Gut (z.B. saubere Umwelt), sondern darum, ob dieses Gut nicht auch von Privaten produziert werden kann (sog. "Private Provision of Public Goods").** Boomt der Bausektor (unter den auch das Flächenrecycling zu subsummieren ist), so wird eben durch ABM ein noch schnelleres Wachstum privater Unternehmen gehemmt. Hier liegen jedoch wider Erwarten zwei gute konjunkturpolitische Argumente für ABM begründet:

- Erstens gibt es empirische Feststellungen von Wachstumsschwellen der Unternehmen: Der fünf-Personen-Baubetrieb kann nicht sofort ohne große organisatorische und Kapitalisierungsprobleme zum 100-Personen-Betrieb wachsen - trotz Boom.<sup>15</sup> Auch die Zahl der Neugründer ist beschränkt. Trifft dies zu, so würde die durch öffentliche Sanierungsarbeiten zusätzlich induzierte Nachfrage von westdeutschen Unternehmen gedeckt.
- Zweitens kann die gegenwärtige Baukonjunktur mit guten Argumenten als vorübergehend interpretiert werden, d.h., eine schnelle Kapazitätsausweitung von lokalen Unternehmen kann später zu Anpassungsproblemen führen. In diesem Umfeld würde ABM die "konjunkturellen" Spitzen abdecken, und damit eine stabilisierende Funktion auf den Mittelstand ausüben.

Diese Argumente können freilich nicht die zunehmenden Spannungen zwischen lokalen Unternehmen und ABS verschleiern. Bei lokal schlechter Baukonjunktur, insbesondere jedoch bei der Herstellung von Forschungsleistungen und am Markt handelbaren Produkten, lassen sich deutliche Konkurrenzsituationen feststellen.

So gibt es mehrere Beispiele von ABM/ABS, in denen Konkurrenzprodukte hergestellt werden, so z.B. zwei Gesellschaften in Ostthüringen: Eine Gesellschaft entwickelt Software. Damit tritt sie unter anderem in Konkurrenzbeziehung mit neugegründeten privaten Firmen; vom Preisniveau her sind diese in der Regel dann nicht mehr konkurrenzfähig. Eine andere Gesellschaft, eine Forschungs-GmbH, entwickelt neue medizintechnische Geräte. Hier wurde Forschungspotential eines Herstellers reaktiviert.

Es ist schwierig, für diese "halblegalen" Aktivitäten zu einer konsistenten Bewertung zu kommen. Einerseits werden neugegründete und kapitalschwache Unternehmen gerade in den neuen Bundesländern durch Konkurrenz von Seiten von Forschungs-GmbHs und ABM-Gesellschaften behindert. Andererseits ist es unverantwortlich, die wissenschaftlichen Potentiale ganzer Regionen der Abwanderung bzw. der Dequalifizierung auszusetzen. Die Definition des "öffentlichen Interesses" wird dieser Problemlage nicht gerecht. Besser wäre

---

<sup>15</sup> In Mecklenburg-Vorpommern gab es kürzlich den spektakulären Selbstmord eines Bauunternehmers, dessen Unternehmen durch zu schnelles Wachstum in eine Finanzierungskrise geraten war.

wahrscheinlich für die Einstellung von Hochqualifizierten ein einheitliches, zeitlich befristetes Lohnsubventionsmodell gewesen, das die heutigen Problemlagen vermieden hätte.

### 3.2.2. Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt

Der Fall Stegau zeigte überspitzt die Probleme der ABS-Gesellschaften, die bei der Förderung der Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt entstehen:

- Zwar findet statistisch jeder zweite Abgänger von ABM eine Stelle, diese Quote liegt jedoch, gemessen an der Beschäftigung der Sanierungsgesellschaften, nur zwischen 5 und 10%. Dies, sowie die Aussagen über die Nicht-Abgängen von Qualifizierten zeigen, daß die Gesellschaften die Mobilität nicht ausreichend fördern. An dieser Stelle entsteht das Dilemma, daß sich manche Sanierungsgesellschaften auf das Entstehen eines neuen Unternehmens hin ausrichten. Dieser Prozeß ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist jedoch fraglich, ob mit den hohen Lohnsubventionen für ABS nicht eine drastische Diskriminierung zugunsten anderer Neugründer eintritt.
- Kritisch sind auch die Motivationsaspekte für einzelne Arbeitnehmer, unabhängig vom Ziel der Sanierungsgesellschaft, zu bewerten. So zeigen Erhebungen bei Braunkohle-ABM in Brandenburg, daß über 50% keine eigene Suchaktivitäten verfolgen. Gleichzeitig rechnen paradoxerweise nur 25% damit, hinterher arbeitslos zu sein.
- Die Wiederbeschäftigungsaussichten von Frauen sind ebenso wie die Ausbildungschancen von Mädchen nach F+U äußerst gering.
- ABM-Maßnahmen werden zwar überwiegend "investiv" eingesetzt, jedoch zu 40% im Staatssektor, dessen Aufnahmefähigkeit nach Beendigung der ABM äußerst begrenzt ist (Beispiele: Kultur, Verwaltung, Städtische Grünanlagen, Recycling öffentlicher Flächen etc.).
- Bei MEGA-ABM - etwa zur Sanierung von Tagebauen oder Industriegeländen - kommt eine Dequalifizierung "on the job" hinzu, die durch die Unterforderung ausgelöst wird. Von dieser Kritik auszunehmen sind die Forschungs GmbH sowie ABM mit hoher Ausgründungsintensität (etwa EQSt Berlin), bei denen die Motivation überdurchschnittlich zu sein scheint.
- Qualifizierungsmaßnahmen haben zwar steigende Vermittlungsraten, die bei Männern das Westniveau erreichen. Dies wird jedoch in einer Situation erreicht, in der die eigentlichen arbeitsmarktpolitischen "Risikogruppen" relativ gering vertreten sind; jene sind noch vorwiegend in ABM beschäftigt.
- Zur Verbesserung der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt wurde z.B. in Jena mit den Mitteln des Landes Thüringens eine "Zukunftswerkstatt" eingerichtet, in der unter psychologischer Anleitung ABM- Teilnehmer vorbereitet werden sollen.

Alle Untersuchungen zeigen bereits zweieinhalb Jahre nach der Währungsunion ausgeprägte Hysteresiseffekte, d.h. Dequalifizierung und Demotivierung. Aus Gründen der sozialen Sicherung schlagen sich diese Effekte z.B. bei Frauen nicht in einem sofortigen Austritt aus der Erwerbstätigkeit nieder. Das sich aus ABM ergebende Wiederbeschäftigungs- und Gründungspotential wird weitgehend überschätzt.

Zu überoptimistischen Einschätzungen kommt es jedoch auch deshalb, weil ein ständiger Rechtfertigungsdruck auf den Programmen liegt und die Dauerhaftigkeit einiger Maßnahmen, die wichtige Einkommensimpulse für die Regionen leisten, nicht gewährleistet ist. Eine Stop-and-Go-Politik im ABM-Bereich ist jedoch, auf welchem Niveau auch immer die langfristig finanzierbaren Stellen liegen, kontraproduktiv und fördert die Abwanderung und Demotivation.

### 3.3. Lohnkosten

#### 3.3.1. Allgemeine Entwicklung

Die "holländische Krankheit" der Wirtschaft und damit des Arbeitsmarktes drückt sich in "auf den Kopf gestellten" Rangfolgen der Löhne aus. So führen die Löhne im Baugewerbe die Lohnstatistik im Erreichungsgrad der Westlöhne an, während die im Westen gut entlohnte Investitionsgüterindustrie deutlich hinterherhinkt. An der Spitze in der Gesamtsicht liegen paradoxerweise zudem die Einkommen im öffentlichen Dienst mit 80% sowie die Gehälter der Westbeamten mit 100+x%.

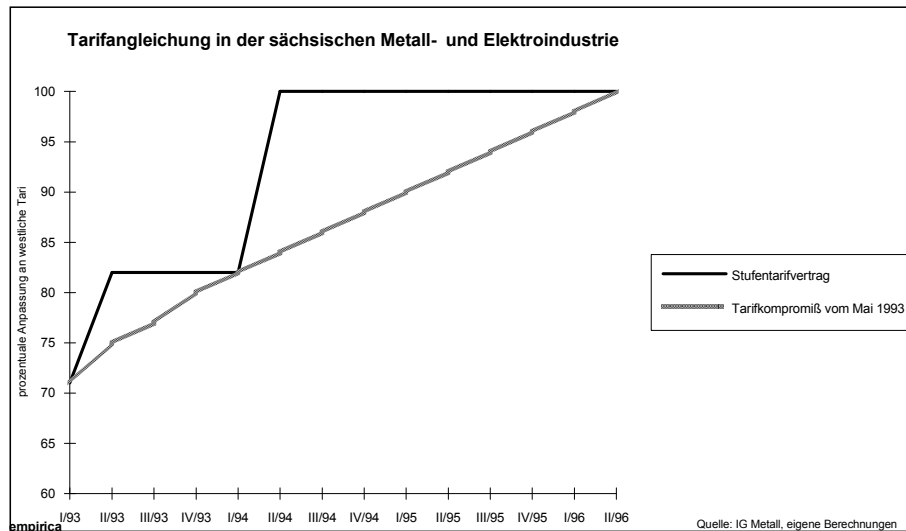
<b>Lohnhierarchie in den Neuen Ländern Okt 92</b>		
	<b>Bruttoverdienste Ost</b>	<b>in % West</b>
Hoch- und Tiefbau	2.973	71,9%
Bergbau	2.911	66,8%
Elektrizität/Gas/Fernwärme/Wasser	2.990	63,2%
Handel, Kreditinstitute, Versicherungen	2.509	62,6%
Verbrauchsgüterindustrie	2.138	58,9%
Nahrungs- und Genussmittelindustrie	2.141	55,6%
Investitionsgüterindustrie	2.381	53,9%
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	2.374	53,5%
nachrichtlich: Öff. Verwaltung		80,0%

Quelle: DBG, eigene Berechnungen empirica

Nach der Tarifeinigung im Frühjahr 1993 in der Metallindustrie ergeben sich bereits einige deutliche Lohnkostenvorteile für Ostdeutschland gegenüber dem alten Modell. Trotzdem wird der Produktivitätsrückstand vieler Firmen auch dieses modifizierte Niveau nicht erlauben. Die vereinbarten Härtefallregelungen dürften zu unflexibel gehandhabt werden und reduzieren darüber hinaus in der Tat die Möglichkeiten der Gewerkschaften zur Beeinflussung der Tarifpolitik.

Auch innerhalb von Sektoren sind die Bandbreiten groß, da viele Unternehmen, vor allem der Metall- und Textilindustrie, untertariflich bezahlen. In dieser Situation lohnt es sich, die grundsätzlichen Optionen der Lohnpolitik noch einmal zu rekapitulieren und sich anhand empirischer Beispiele klar zu machen, daß bereits zahlreiche "Modelle" in den Neuen Bundesländern in die Praxis umgesetzt wurden. Wir verzichten dabei bewußt auf die Darstellung der Vorschläge Wertschöpfungszulage und Niedrigsteuergelände, weil diese

entweder nicht unmittelbare oder weit über den Arbeitskostenbereich hinausgehende Implikationen haben.



### 3.3.2. Lohnkostenzuschüsse

Idee: Mit einem Zuschuß zu den Lohnkosten, der degressiv an die Lohndifferenz zwischen Ost und West und/oder an die Unternehmensgewinne der Firmen in Ostdeutschland gekoppelt oder einfach zeitlich festgelegt reduziert wird (fünf bis zehn Jahre), werden die Lohnstückkosten des Unternehmers gesenkt. Durch Vertrag wird der Lohnkostenzuschuß glaubwürdig festgelegt, um Spekulationen zu vermeiden und die Zukunftserwartungen zu stabilisieren. Die Tarifautonomie bleibt bestehen. Lohnkostenzuschüsse werden auf diejenigen Industrien konzentriert, die im internationalen oder interregionalen Wettbewerb stehen.

Die Treuhandanstalt wendet Lohnkostenzuschüsse durch ihre Defizitdeckungsmaßnahmen implizit an. Allerdings sind diese unsystematisch verteilt. Schlimmer noch, die volle Übernahme der Defizite ist das falsche Signal an die Unternehmensführung. Ein einmaliger Zuschußvertrag mit festgelegter Laufzeit wäre glaubwürdiger und prognostizierbar. Diese zusätzliche Information würde Investoren ermutigen, auch kurzfristig noch unrentable Betriebe zu kaufen, denn der Wert der Betriebe steigt mit den Lohnkostenzuschüssen. Der Lohnkostenzuschuß ist demnach auch als Kaufpreiszuschuß interpretierbar, nur ist er zwingend an den Beschäftigungsstand gekoppelt.

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen des Lohnkostenzuschusses bestehen im wesentlichen aus vier Effekten, die alle in stärkerer oder abgeschwächter Form auch bei den anderen Lohnkostensenkungsmodellen auftreten.



- Der Zuschuß bewirkt eine Ausgabe aus dem Staatshaushalt in Höhe der Differenz bzw. eines Teiles der Differenz zwischen "Marktlohniveau" (z.B. 45% des Westlohnes) und dem Tariflohniveau Ost (derzeit rd. 70% des Westlohnes in der Metallindustrie) multipliziert mit der gesamten Zahl der Beschäftigten (Staatsanteil 100%, KOSTEN).
- Die Beschäftigung z.B. in der Industrie steigt auf das "Marktniveau" und die zusätzlich Beschäftigten erwirtschaften ein zusätzliches Sozialprodukt in Höhe des Grenzproduktes der zusätzlich Beschäftigten multipliziert mit ihrer Anzahl (Staatsanteil etwa 45 bis 50%, ERTRÄGE).
- Die Ausgaben der Sozialversicherung für Arbeitslosigkeit sinken durch Beitragszahlungen und den Rückgang der Arbeitslosen um die Zahl der über die durch die Zuschüsse induziert zusätzlich Beschäftigten multipliziert mit ihrer durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung (Staatsanteil 100%, ERTRÄGE).
- Der Wert des bezuschußten Unternehmens steigt fast um den Betrag des Lohnkostenzuschusses. Der Staat erlöst zusätzliche Ressourcen aus dem Verkauf der Unternehmen. (Staatsanteil 100%, ERTRÄGE).

Zunächst läßt sich im Hinblick auf die Privatisierung der Treuhandunternehmen sagen, daß die niedrigen Kaufpreise eine Lohn- und Kapitalsubvention bereits enthalten. Wenn unter Lohnsubventionen ein höherer Kaufpreis entrichtet werden muß, ist dies nur problematisch, falls der Kaufinteressent kreditmarktbeschränkt ist, d.h. für den gestiegenen Kaufpreis keinen Kredit bekommt. Die Rentabilitätsrechnung für den Staat ist relativ einfach. Wird kein negativer Kaufpreis entrichtet, so ist die im Kaufpreis berücksichtigte Lohnsubvention für den Staat ein Geschäft, denn das Unternehmen fiel dem Staat in der Regel kostenlos zu. Zahlt er explizit eine Lohnsubvention, so muß er darauf achten, daß die Summe aus Kaufpreisdifferenz, zusätzlichen Steuereinnahmen und Entlastungen der Sozialversicherung die Kosten der Lohnsubvention übersteigt. Dies gilt für noch operierende Treuhandunternehmen analog, wobei hier die Chance besteht, intern Eigenkapital zu mobilisieren und den Verkaufswert des Betriebes durch Investitionen und Rationalisierung darüber hinaus zu steigern. Die Lohnsubvention im Treuhandunternehmen trüge wesentlich zu einer effizienteren Gestaltung der finanziellen Verhältnisse zwischen Eigentümer und Geschäftsleitung bei und würde darüber hinaus für den Kapitalmarkt klarere Einblicke in die Ertragslage des Unternehmens ermöglichen, als es bisher der Fall ist.

Die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Lohnkostenzuschußsystems sind:

- Der potentielle Käufer des Unternehmens darf nicht kreditmarktbeschränkt sein.
- Die Arbeitsnachfrage des Unternehmens muß auch auf den Anreiz der Senkung der Lohnstückkosten reagieren. Ein Unternehmen ohne Absatzmärkte kann auch mit einer Lohnkostensubvention nichts anfangen; für Unternehmen, deren Verluste ohnehin von der Treuhandanstalt übernommen werden, besteht kaum Anreiz, ein gewinnmaximales Beschäftigungsniveau anzustreben.
- Es muß verhindert werden, daß die Tarifpartner den Lohnkostenzuschuß ausnutzen, um die Löhne einvernehmlich überproportional anzuheben ("Moral Hazard"). Dazu ist es eine notwendige Bedingung, daß die ostdeutsche Tarifautonomie hergestellt wird,

wofür es derzeit Ansätze gibt. Wird weiter im Westen über die Löhne im Osten entschieden, so besteht keine ausreichende Unternehmerlobby, die ein "zu hohes" Ansteigen der Tariflöhne verhindert.

Im Zusammenhang mit dem "Moral-Hazard-Problem" gibt es aber auch das gegenteilige Ergebnis "zu niedriger" Lohnsteigerungen. Bei einem degressiven Abbau der Lohnsubvention mit der Anpassung an die Westlöhne haben die Ostunternehmer sogar ein Interesse daran, die Lohnsteigerungen unterhalb des Produktivitätsanstieges zu halten, um weiterhin in den Genuß eines möglichst hohen Lohnkostenzuschusses zu kommen. Dies würde, so wird z.T. argumentiert, die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West verhindern und zu dauerhaft niedrigeren Löhnen und entsprechend arbeitsintensiver Produktion im Osten führen.

Die Kritik hat nur dann Gültigkeit, wenn die Lohnkostensubvention zeitlich unbefristet und dafür ausschließlich an die Lohndifferenzen gekoppelt ist (dies ist aber nur eine Spezialform des Modells) und, wenn die Arbeitnehmermacht nicht ausreicht, um produktivitätsorientierte Lohnzuwächse durchzusetzen. Beides ist gleich unwahrscheinlich. Zudem wird übersehen, daß der Unternehmer vom günstigeren Ausgangspunkt aus durchaus höhere Lohnsteigerungen verkraften könnte und sie auch zugeben wird, denn das niedrige Lohnniveau sichert ihm eine ausreichende Rentabilität.

In jedem Fall empfiehlt es sich, einen Lohnkostenzuschuß auch an der Gewinnsituation des Unternehmens zu orientieren. Dabei tritt das Problem der "adversen Selektion" auf, es besteht die Gefahr, daß die schlechten Unternehmer belohnt und die guten bestraft werden. Dieses Problem läßt sich nur durch eine verbindliche Koppelung des Zuschusses mit einer zeitlichen Befristung lösen.

Fazit: Die Argumente der Gegner von Lohnkostenzuschüssen sind z.T. schwach und basieren auf einer allgemeinen Phobie gegen alle Arten von Subventionen. Dabei wird die Tatsache übersehen, daß die derzeitigen Erhaltungssubventionen bzw. Kaufpreiszuschüsse für Treuhandunternehmen oft teurer sind, da sie den Effizienzgewinn durch einen klar prognostizierbaren Lohnkostenvorteil zugunsten einer undurchsichtigen, investitionsfeindlichen und anreizunverträglichen pauschalen Defizitdeckungspolitik verschenken. Für die Zeit nach Beendigung der Treuhandtätigkeit behält ein solches Modell trotzdem, zumindest für Teilfunktionen der Unternehmung (z.B. Forschungs- und Entwicklung, Management) seine Anziehungskraft.<sup>16</sup>

Der Lohnkostenzuschuß ist vergleichsweise teuer, läßt jedoch bei konsequenter Anwendung auch hohe Erträge erwarten. Allerdings dürfte angesichts der Zahl der Industriebeschäftigten

---

<sup>16</sup> Analoge Argumente gelten für das Modell der Spreizung des Einkommenssteuertarifes zwischen Ost und West. Dabei ist jedoch eine zielgerichtete Formulierung im Hinblick auf die Exportbasis bzw. strategisch wichtige Funktionen der Unternehmen nicht mehr möglich.

ein Heruntersubventionieren der Lohnkosten bis auf "Marktlohniveau" nicht möglich sein. Für einige Industriezweige ist es ohnehin angesichts zusammengebrochener Märkte fraglich, wo sich dieses Niveau befindet. Zweifelhaft bleibt außerdem, ob eine Tarifautonomie für Ostdeutschland, die den Mißbrauch der Lohnsubvention für Lohnerhöhungen verhindern würde, realistisch ist. Es ist jedoch klar, daß eine Kombination von Lohnkostenzuschüssen und betrieblichen Verhandlungen über Zuschläge vorteilhafter ist als das derzeitige System zentraler Tarifverhandlungen. Schließlich muß empirisch geprüft werden, ob es eine genügend große Anzahl von Betrieben gibt, die sich durch *überhaupt* ?? Preispolitik nach einer Lohnkostensenkung zusätzlichen Absatz erschließen könnten.

### **3.3.3. Erfolgsbeteiligungskonzepte**

Idee: Es wird ein von den Umweltzuständen des Unternehmens unabhängiger Grundlohn, branchenspezifisch, sowie ein am Gewinn oder am Umsatz orientierter Leistungslohn ausgehandelt. Anstatt eines Parameters, "des" Lohnes, wird also ein Paar, Grundlohn und Prozentsatz der Beteiligung, ausgehandelt. Dabei muß der Grundlohn in Ostdeutschland zwangsläufig derzeit so niedrig sein, daß das Überleben des Großteils einer Branche gewährleistet wird.

Da dieses im schlimmsten Fall zu erheblich unter den derzeitigen Vorstellungen liegenden Löhnen führen würde, tritt eine Versicherung hinzu, die analog zur Arbeitslosenversicherung das Einkommensrisiko absichert. Im Prinzip könnte man sogar die Arbeitslosenversicherung selbst so umgestalten, daß nicht nur Situationen ohne jedwede Einkünfte, sondern auch Situationen mit Mindereinkünften - in diesem Fall aufgrund des Profit-Sharings - versichert werden. Da erstens ein Teil der Unternehmen so gut verdient, daß der Versicherungsfall nicht eintritt, und zweitens dem Arbeitnehmer auch ein gewisser Prämienanteil für den Fall, daß er bald via Gewinnbeteiligung wesentlich besser verdient, abverlangt werden kann, ist das Volumen eines solchen Fonds deutlich geringer als das einer vollen Lohnsubvention.

Hinzu kommt, daß der Staat, der wegen der derzeitigen Rezession zu Beginn einen erheblichen Teil der Ressourcen aufbringen müßte, sich langsam aus dem Fonds zurückziehen kann; z.B. indem festgelegt wird, daß Steigerungen des "gesicherten" Lohnniveaus in der Zukunft nur noch degressiv vom Staat alimentiert werden. Im Gegensatz zum Lohnsubventionsmodell besteht nach Rückzug des Staates hier die Möglichkeit, sich von Arbeitnehmerseite aus kollektiv - dann auf betrieblicher Ebene - gegen zukünftige Einkommensschwankungen weiterzuversichern - je nach Risikovorliebe.

Der Effekt der Gewinnbeteiligung auf die Reaktion der Arbeitsnachfrage des Unternehmens gegenüber Nachfrageschwankungen ist je nach Höhe des Gewinnbeteiligungsanteils gegenüber dem Grundlohn groß oder klein. In jedem Fall bedeutet ein noch so kleiner Anteil der Gewinnbeteiligung eine Verbesserung der Aufnahmefähigkeit von Mitarbeitern gegenüber

dem herrschenden Fixlohnsystem. Im theoretischen Extremfall einer ausschließlichen Gewinnbeteiligung ohne Grundlohn wird das Phänomen Arbeitslosigkeit in der Volkswirtschaft eliminiert. Bei jedem Zustand der Welt besteht für das Unternehmen ein Anreiz, noch einen zusätzlichen Arbeitnehmer aufzunehmen, wie ein "Staubsauger" (der sog. "Weitzmann'sche Staubsauger" nach einem amerikanischen Ökonomen) saugt das Unternehmen das erreichbare Arbeitsangebot auf. Der Preis für die Beschäftigung ist in diesem Fall die volle Beteiligung am unternehmerischen Risiko. Einkommensschwankungen ersetzen in der Volkswirtschaft und im Betrieb die Beschäftigungsschwankungen.

Im Gegensatz zu dem Kreditmodell beinhaltet die Gewinn-(oder Umsatz-) beteiligung abgesehen von der Versicherung keine Subventionselemente von außen.

Auch wenn die Risikopräferenz der Arbeitnehmer gering ist, könnte ein gewisser Mindestlohn in schlechten Zeiten durch eine Bürgschaft oder Versicherung garantiert werden, womit die Akzeptanz der Gewerkschaften gewährleistet werden könnte. Dies entspricht z.T. der derzeitigen Treuhandpraxis. Allerdings müßte zu einem Entgegenwirken gegen "Moral-Hazard-Probleme" der Mindestlohn relativ gering angesetzt werden, wenn die Produktivitätsanreize des Profit-Sharing für Arbeitnehmer bestehen bleiben sollen. In der gegenwärtigen Situation, in der weniger die physische Produktivität der Arbeitnehmer als die durch den weggebrochenen Absatz reduzierte Wertproduktivität problematisch ist, wäre diese Gefahr jedoch als gering zu beurteilen.

Besonders elegant wäre es, zusätzlich eine Umsatzsteuerpräferenz für ostdeutsche Unternehmen dazu einzusetzen, das Ertragsrisiko durch die sich dann ergebenden Möglichkeiten der Preispolitik deutlich zu reduzieren. Jede Strategie der Risikominimierung für das Unternehmen führt im Profit-Sharing-System zur Minimierung der Einkommensschwankungen der Arbeitnehmer und zur Senkung ihrer Versicherungsprämie im oben beschriebenen Einkommensversicherungsfonds. Hinzu kommt, daß der Staat seine eigene anfänglich zu zahlende Subvention für die Versicherung reduziert. Dem berechtigten Hauptargument der Gewerkschaften, daß Arbeitnehmer mit geringen Kapitalreserven denselben Einkommensschwankungen wie ein "kapitalstarker" Eigentümer unterliegen, würde entgegengewirkt.

Es bleibt die Kritik am Profit-Sharing, daß die Anreize für das Management, durch das Risikoengagement der Arbeitnehmer effizienter zu wirtschaften, ohne institutionelle Änderungen der Betriebsverfassung zu gering sind (ein sog. "Principal-Agent-Problem"). Im nicht-montanmitbestimmten Betrieb haben die Arbeitnehmer wenig Kontrollmöglichkeiten über die laufende Geschäftspolitik. Ähnliches trifft zwar z.T. auch auf die Anteilseigner der Unternehmung zu, nur haben diese die Drohung der Kündigung der Geschäftsleitung. Aus diesem Grunde wird Profit-Sharing häufig nur im Zusammenhang mit Arbeitnehmerbeteiligungsmodellen empfohlen.

Fazit: Profit-Sharing mit staatlich unterstützter Versicherungskomponente gegen einen Teil des Einkommensrisikos stellt einen ökonomisch funktionsfähigen Weg dar, die Lohnkosten in Rezessionszeiten zu senken und das Überleben des Unternehmens zu gewährleisten. Der Preis, den die Unternehmer zahlen, ist allerdings hoch, wenn die Gewinnsituation sich verbessert. Aber auch sie profitieren, denn die Alternative einer "Mengenanpassung", sprich Entlassungen, ist mit hohen finanziellen und sozialen Transaktionskosten belastet. Für den einzelnen Arbeitnehmer andererseits bedeutet Profit-Sharing, sieht man einmal von der Variante der Versicherung gegen Einkommensschwankungen ab, zwar die Erhöhung des Einkommensrisikos, dagegen dürfte das Entlassungsrisiko deutlich sinken. Selbst höhere Einkommensschwankungen sind fraglich, denn auch Fixlöhne werden jährlich angepaßt. Die Verlierer des Systems sind nicht unbedingt die Branchengewerkschaften. Sie verlieren zwar den unmittelbaren Einfluß auf "das" Lohnniveau. Dafür bleibt ihnen Spielraum bei der Mitgestaltung der Grundlöhne und der Gewinnbeteiligungsanteile, und sie können neue Mitbestimmungsformen durchsetzen.

Auf die Situation Ostdeutschlands angewendet würde dies bedeuten: Gewerkschaft und Arbeitgeber vereinbaren Grundlohn (z.B. auf dem angenommenen "Marktlohnniveau") und Gewinnbeteiligungssatz, die Bundesregierung flankiert diese Vereinbarung durch eine einmalige Lohnkostensubvention in Form der Anschubfinanzierung eines Versicherungsfonds der Arbeitnehmerseite gegen das Einkommensrisiko des Profit-Sharings. Den Arbeitnehmern wird ein Lohn gesichert, der zwischen dem derzeitigen Tariflohn und dem vereinbarten Grundlohn liegt, der das Überleben der Branche noch gerade ermöglicht. Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften, entlohnen ihre Mitarbeiter danach über Tariflohn, für andere, die die Schließung abwenden müssen, bleibt die Entlohnung unter Tariflohniveau. Sie kommen in den Genuß der Versicherung gegen das Einkommensrisiko. Im Durchschnitt kann u.U. der Tariflohn erreicht werden, aber der individuellen Leistungsfähigkeit wird stärker Rechnung getragen, ohne das Prinzip der gewerkschaftlichen Organisation völlig auszuhöhlen.

Alternativ könnte man durch eine begrenzte Reformierung des Einkommenssteuersystems die Anreize für den einzelnen Arbeitnehmer, Beschäftigungsrisiko durch Einkommensrisiko zu ersetzen, verbessern. Neben der negativen Einkommenssteuer, deren Realisation ein Fernziel sein kann, ist eine erhöhte Elastizität der Durchschnittsbesteuerung (etwa durch Freibeträge für Profit-Sharing-Risiko) denkbar. Derzeit schwächt die Einkommenssteuer bei einem 45.000 DM-Jahreseinkommen eine 10%ige Lohnsenkung um 2% ab.

Bereits angewendet werden Profit-Sharing-Konzepte in zahlreichen Unternehmen Ostdeutschlands. Dies soll an einem Beispiel aus dem Bauplanungsbereich dargestellt werden:

#### **Fallbeispiel zum Profit-Sharing**

<b>Planungsbüro in Plauen/Sachsen</b>
---------------------------------------

Das Unternehmen ist aus dem volkseigenen Betrieb Bauplanung Sachsen-Landesprojektierung/Zweigstelle Plauen hervorgegangen. Die Statiker und Kostenplaner widmeten sich nach dem 2. Weltkrieg hauptsächlich dem Wiederaufbau der stark zerstörten Stadt Plauen. 1968 wurde der Betrieb nach mehrmaligen Umbenennungen, inzwischen bereits auf 100 Beschäftigte angewachsen, in das Wohnungsbaukombinat Karl-Marx-Stadt integriert, zu dem es bis zum 1. Juli 1990 gehörte. In dieser Zeit wurden schwerpunktmäßig Komplettlösungen des Wohnungs- und Gesellschaftsbaus in Block- und Plattenbauweise im Bezirk Karl-Marx-Stadt sowie in Berlin geplant.

Am 1. April 1991 erfolgte die Privatisierung im Rahmen eines Management-buy-out unter Einbeziehung von 80% der Mitarbeiter. Dieses Unternehmen hat somit Profit-Sharing in Verbindung mit einer Beteiligung der Mitarbeiter eingeführt.

**Lohn- und Gehaltssituation.** Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) legt die Honorare in Ostdeutschland seit dem 1. Juli 1992 auf 80% des Westniveaus fest. Diese Honorarordnung legt jedoch nur fest, zu welchem Preis Kunden Architektenleistungen zu berechnen sind.

In dem untersuchten Unternehmen ist die Entlohnung ähnlich dem dargestellten **Profit-Sharing-Ansatz** gestaltet. Die Beschäftigten des untersuchten Unternehmens erhalten etwa 67% des Gehaltes der Beschäftigten eines vergleichbaren Büros in Westdeutschland als Grundlohn. Darüber hinaus sind die einzelnen Architekturbüros als Profit-Center strukturiert, in denen die Büroleiter entsprechend dem Erfolg des Büros zum Grundlohn zusätzliche Beträge an die Mitarbeiter auszahlen, sofern es die Ertragsituation des Unternehmens ermöglicht. Der Grundlohn ist somit niedriger als der nach der HOAI zu berechnende Lohn. Der zusätzlich je nach Umsatzsituation ausgezahlte Leistungszuschlag entspricht dem Leistungslohn im oben dargestellten Profit-Sharing-Modell.

Die Profit-Center-Struktur ermöglicht es, den Leistungszuschlag nicht nur von der Ertragsituation des entsprechenden Büros, sondern vom individuellen Arbeitseinsatz abhängig zu machen. Der Grundlohn ist in diesem Fall unternehmensintern ausgehandelt worden und nicht für die gesamte Branche übergreifend. Dies war möglich, weil das Unternehmen nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes und somit nicht an den Tariflohn gebunden ist. Der Grundlohn kann von dem Unternehmen selbst bei einer nur schwachen Auftragsituation für eine längere Zeit gezahlt werden, so daß hierdurch "Durststrecken" ohne Entlassung von qualifizierten Arbeitnehmern überstanden werden können. Eine Absicherung der sich durch diese erfolgsabhängige Entlohnung ergebende Gewinnschwankung ist bisher nicht vorgesehen, da selbst der Grundlohn nicht viel niedriger als der Tariflohn liegt. Der Grundlohn stellt die untere Schranke des Gehaltsniveaus dar.

Laut Aussage des Geschäftsführers ist diese individuelle Leistungsgratifikation ohne große Reibungsverluste durchführbar. Probleme ergeben sich hierbei nur dadurch, daß die Büros aus strukturellen Gründen über verschiedene Umsatzniveaus verfügen und einzelne Büros Vorleistungen für andere Büros erstellen. Hier führt die Festlegung von Verrechnungspreisen zu internen Problemen. Insgesamt ist das Unternehmen durch diese Entlohnungsform flexibler und kann dadurch leichter auf Auftragschwankungen reagieren, ohne direkt Mitarbeiter entlassen oder neu einstellen zu müssen.

Diese Erfolgsbeteiligung ist unabhängig von einer zusätzlichen Gewinnbeteiligung am Jahresende, die sich aus dem Status der meisten Mitarbeiter als stille Gesellschafter ergibt. Die Kombination dieses Profit-Sharing-Ansatzes mit einer Beteiligung der Mitarbeiter und die Untergliederung in einzelne Profit-Center führt dazu, daß die Gefahr des "Moral Hazard" durch das Management verringert wird. Somit herrscht in der Belegschaft breite Zustimmung zu dem eingeführten Modell. Inwieweit das System auch bei schlechter Auftragslage auf Zustimmung trifft, konnte bisher in diesem Unternehmen jedoch noch nicht eingeschätzt werden.

### 3.3.4. Investivlohnmodell mit Wandeloption

Idee: Im Investivlohnmodell wird ein Teil des Arbeitnehmerlohnes zurückbehalten, um die Kapitalbasis des Unternehmens zu stärken und Investitionen zu ermöglichen.

Das vom Arbeitgeberverband GESAMTMETALL vorgeschlagene Investivlohnmodell sieht eine reale Sicherung der Löhne (Ausgleich der Preissteigerungsrate) vor, womit die Differenz zur vereinbarten Tariferhöhung als Mitarbeiterkapital im Unternehmen belassen würde. Die Treuhand soll Altschulden in Beteiligungskapital umwandeln und das Mitarbeiterkapital vorfinanzieren. Die Aufgabe des Bundes und der Länder wäre die Insolvenzversicherung des Mitarbeiterkapitals.

Die Wirksamkeit des Modells hängt ganz von den Konditionen der Verzinsung des überlassenen Kapitals und von deren langfristiger Prognostizierbarkeit ab. Eine geringverzinsliche Überlassung bedeutet eine reale Lohnsenkung, die nur durch einen entsprechenden staatlichen Einkommenstransfer oder das Versprechen des Unternehmens, in der Zukunft entsprechend mehr Lohn zu zahlen, wieder ausgeglichen werden könnte. Letztere Lösung käme ökonomisch dem Gewinnbeteiligungsmodell ohne staatliche Lohnversicherung gleich, wobei die technische Lösung die Ausgabe einer Art Wandelschuldverschreibung des Unternehmens an seine Mitarbeiter beinhalten müßte. Diese Lösung hat den Vorteil, daß ein Rechtsanspruch auf die eingezahlten (beim reinen Profit-Sharing entgangenen) Löhne besteht, allerdings unverzinst; der Nachteil besteht in einer Senkung der Neigung des Unternehmens, neue Mitarbeiter einzustellen, da dies die Verschuldung des Unternehmens erhöht. Wird dieses Problem durch sofortige Umwandlung bzw. Ausgabe von Arbeitnehmeraktien gelöst, so ergeben sich die üblichen und hinlänglich diskutierten Probleme der Arbeitnehmerprivatisierung. Die Variante des staatlichen Eingriffs zur Deckung der Zinsverluste bedeutet einen Lohnkostenzuschuß, der sofort in voller Höhe in das Kapital des Unternehmens einfließt. Beide Varianten haben das Problem, daß es sich um einmalige Vereinbarungen handelt und das Lohnniveau in der Zukunft z.B. durch den Käufer eines Treuhandunternehmens nicht prognostizierbar ist.

Trotz der direkten Verbindung zwischen Zuschüssen bzw. Lohnverzicht und Kapital bleibt es außerdem nicht zwingend, daß tatsächlich investiert wird. Die Geschäftsleitung könnte versucht sein, entweder das billige Kapital unproduktiv zu verwenden oder den Investivlohn ad infinitum zu verlängern. Zudem ist nicht garantiert, daß die Ressourcen zur Ausweitung oder Stabilisierung der Beschäftigung benutzt werden, sondern zur Rationalisierung. Ein solches Verhalten ist beim Profit-Sharing weitgehend ausgeschlossen, denn irgendwann werden dort die Arbeiter am entstehenden Gewinn beteiligt werden müssen.

Fazit: Der Investivlohngedanke zielt stärker auf die aktuell in einem Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter ab als auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und ist damit zu "kapitallastig". Ebenso wie die Lohnsubvention und das Kreditmodell ist der Investivlohn

unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Unternehmens formuliert. Ein Mißbrauch dieser quasi-Unternehmensbeteiligung durch die Unternehmensleitung ist nicht ausgeschlossen; die für den Arbeitnehmer zu erwartenden Erträge in der Zukunft gegenüber einem echten Gewinnbeteiligungsmodell sind zu unpräzise formuliert und zu unsicher.

Auf freiwilliger Basis sind solche Investivlohnmodelle schon in einigen Unternehmen im Zusammenhang mit einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung realisiert worden. Dabei treten die Konfliktpotentiale und die Angst vor einem Kapitalausfall zutage:



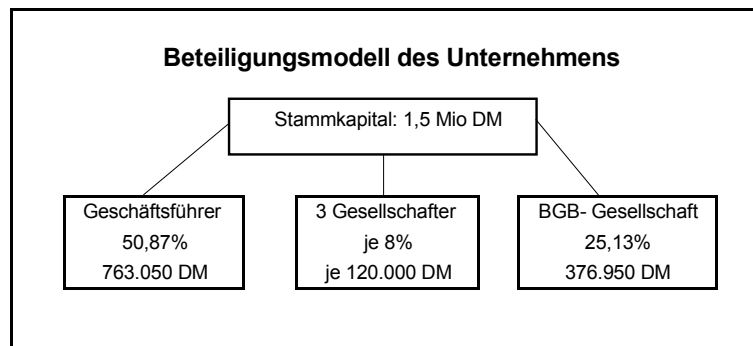
## Fallbeispiel zum Investivlohnmodell

### Maschinenbauunternehmen in Halle/Sachsen-Anhalt

**Unternehmensentwicklung.** Das Unternehmen ist 1896 gegründet worden. Produziert werden ausschließlich Teigmaschinen für den Bäckereibedarf, es werden keine Öfen gefertigt. Im Jahre 1951 wurde das Unternehmen verstaatlicht und war seither Monopolanbieter von Teigmaschinen für Großbäckereien auf dem osteuropäischen Markt. Zur Zeit der Wiedervereinigung hatte das Unternehmen etwa 700 Beschäftigte. Da in der DDR hauptsächlich Großbäckereien bestanden, wurden auch nur Teigmaschinen für Großbetriebe hergestellt. Somit mußte nach der Wende mit dem Wiederentstehen kleiner Bäckereien das Produktionsprogramm vollkommen verändert werden. Mittlerweile haben die neuentwickelten Maschinen bereits das GS-Gütezeichen erhalten. Die zu DDR-Zeiten vorhandene Fertigung von Grillgeräten und Bierbehältern wurde aufgegeben, da sie nicht ins Produktionsprogramm paßte.

Das Unternehmen ist am 1. November 1991 im Wege des MBO privatisiert worden, wobei die Belegschaft übernommen wurde. Die Auftragslage wird als labil, aber ansteigend charakterisiert.

### Struktur des Beteiligungsmodells:



Der Geschäftsführer der GmbH ist Mehrheitsgesellschafter des Unternehmens, die BGB-Gesellschaft hält jedoch eine Sperrminorität. Die BGB-Gesellschaft ist begründet aus den Anteilen von 91 Mitarbeitern, die zwischen 1.000 und 15.000 DM eingezahlt haben. Sie wählen einen Sprecher, der die Interessen der Mitarbeiter in der Gesellschafterversammlung entsprechend ihres Anteiles vertritt. Die Anteile der Mitarbeiter sind haftendes Eigenkapital, und die Mitarbeiter tragen ein Verlustrisiko in Höhe ihrer Einlage.

**Lohn- und Gehaltssituation.** Das Unternehmen ist Mitglied der Arbeitgeberverbandes. Es zahlt seinen Mitarbeitern das vereinbarte Tarifgehalt, dies entspricht zur Zeit 68% des Westtarifes. Die Bereitstellung von Kapital durch die Mitarbeiter entspricht dem im Investivlohnmodell vorgeschlagenen Lohnverzicht, der dazu genutzt wird, um die Kapitalbasis des Unternehmens zu verbessern.

Es handelt sich nicht um eine direkte Zurückbehaltung des Lohnes, sondern um eine freiwillige Abgabe eines Teils des Einkommens. Die Beteiligung ist insofern als Kapitalanlage der Mitarbeiter im Unternehmen zu verstehen. Da jedoch in nächster Zukunft das sich aus dieser Anlageform ergebende Risiko nicht durch eine entsprechend hohe Verzinsung (in Form einer Gewinnausschüttung) gedeckt wird, stellt die Beteiligung der Mitarbeiter einen Lohnverzicht dar, sofern eine alternative Anlage eine höhere Verzinsung bei gleichem oder geringerem Risiko bietet.

Die Erträge aus dieser Kapitalbeteiligung hängen von der zukünftigen Entwicklung des Unternehmens ab, so daß es möglicherweise dazu kommt, daß die Arbeitnehmer ihre Kapitaleinlage verlieren. Es ist nicht zu kontrollieren, in welcher Weise die Kapitalbeiträge der Arbeitnehmer wirklich dazu führen, daß die Arbeitsproduktivität

sich verbessert, oder ob sie dazu genutzt werden, Verluste auszugleichen. Die Mitsprache durch die Beteiligungsgesellschaft ist gering, da sie nur mit einer Sperrminorität in der Gesellschafterversammlung vertreten ist. Für das Unternehmen ergibt sich der Vorteil einer günstigen Finanzierung von Investitionen durch eine Erweiterung der Eigenkapitalbasis, die zudem die Kreditwürdigkeit nicht durch zusätzliche Kredite belastet.

Aus der Bereitschaft der Arbeitnehmer, Risiko zu übernehmen, um ihr Unternehmen zu erhalten sowie eine Einkommensenkung zu akzeptieren, wird deutlich, daß durchaus auch die Arbeitnehmerseite zu Zugeständnissen bereit ist, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten. Die in diesem Falle durchgeführte Kapitalbeteiligung hat eine Schließung des Unternehmens verhindert. Die Beteiligung führt dazu, daß das Loyalitätsverhalten der Arbeitnehmer steigt. Die Ziele der Arbeitnehmer und der Unternehmensleitung haben sich angenähert, da das Einkommen der Arbeitnehmer jetzt auch vom Erfolg des Unternehmens abhängt.

Problematisch auf das Arbeitsklima und die interne Struktur des Unternehmens wirkt der Umstand, daß nur ein Teil der Mitarbeiter sich beteiligt hat. Hieraus könnte sich ein Konfliktpotential ergeben, da die Bereitschaft, auf Lohnsteigerungen zu verzichten, bei beteiligten Mitarbeitern tendenziell höher sein sollte als bei unbeteiligten Mitarbeitern. Die Verwirklichung des Investivlohngedankens in der dargestellten Form hat zur Folge, daß entweder die Spargelder der Mitarbeiter investiv im Unternehmen eingesetzt werden oder daß die Arbeitnehmer einen wirklichen Konsumverzicht leisten und ihre Sparquote erhöhen. Die Arbeitnehmer gehen ein großes Risiko ein, dem im beschriebenen Fall keine entsprechende Verzinsung gegenübersteht.

### **3.3.5. Fazit der Lohnmodelle**

Die erste Bedingung für Erträge aus den aufgewendeten Subventionen ist die grundsätzliche Möglichkeit der Erschließung neuer Absatzmärkte durch die Kostensenkung. Ohne ausreichenden Absatz bleibt die "Elastizität" der Arbeitsnachfrage der Unternehmen gering. Dies gilt auch bei hohem Absatzrisiko, bedingt etwa durch eine Stop-and-Go-Wirtschaftspolitik oder konjunkturelle Schwankungen. Ohne eine gewisse Elastizität der Arbeitsnachfrage bezüglich des Lohnsatzes lassen sich aber keine Beschäftigungseffekte und damit Rückflüsse über die Arbeitslosenversicherung oder die direkten Steuern erzielen.

Kein Modell der Lohnkostensenkung mit staatlichem Beitrag wird darüber hinaus funktionieren, wenn es nicht gelingt, die "Diktatur" der westlichen Tarifabschlüsse für Ostdeutschland zu brechen, da sonst dort in kürzester Zeit das West-Tariflohniveau gelten würde. Eine Möglichkeit des Umgehens der Tarifabschlüsse ist die freiwillige finanzielle Beteiligung der Mitarbeiter. Es muß ein Arbeitgeberinteresse an einer Lohnkostenminimierung entstehen.

Ein Modell zeitlich klar befristeter und z.T. an den Unternehmensgewinn gekoppelter Lohnkostenzuschüsse scheint in Grenzen sinnvoll. In vielen Fällen bedeutete dies nur die Offenlegung der bisherigen Praxis der Treuhandanstalt. Besteht keine genügende Arbeitgebermacht, um ein Ausnutzen des Zuschusses für Lohnsteigerungen zu verhindern, ist eine Kombination mit einem Zwang zum Investivlohn denkbar, so daß gewährleistet bleibt, daß keine weiteren Konsumsteigerungen auf Kosten der Investitionen stattfinden.

Investivlöhne haben in ihrer Reinform (keine realen Lohnsteigerungen auf unbestimmte Zeit gegen Arbeitnehmerbeteiligung) kaum eine Chance auf breite Akzeptanz bei den Gewerkschaften, mögen jedoch im Einzelfall durchaus realisierbar sein, insbesondere bei einer direkten Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter. Eine reine Kapitalsicherung durch den Bund reicht nicht aus, denn das mit dem Investivkapital verbundene Ertragsrisiko auf das eingesetzte Mitarbeiterkapital ist nicht abgesichert.

Als Alternative bietet sich das politisch brisantere Profit-Sharing-System an, das langfristige Signale auch für Westdeutschland, wo derzeit ebenfalls eine Lohnkostendebatte stattfindet, bietet. Das Profit-Sharing-Modell hat gegenüber dem Lohnkostenzuschuß den Vorteil, daß die staatliche Subvention in Form der Lohnversicherung nicht dem Unternehmen, sondern nur dem Arbeitnehmer zugute kommt. Damit entfällt die schwierige Entscheidung, wer eigentlich Empfänger staatlicher Unterstützung sein sollte, Unternehmen mit guter oder schlechter Führung. Das Problem der sog. "adversen Selektion" durch Förderung (Belohnung der Schlechten und Bestrafung der Guten) läßt sich beim Lohnkostenzuschuß nur durch eine klare und glaubwürdige zeitliche Begrenzung vermeiden. Dies aber ist, wie von verschiedener Seite eingewendet wird, schwierig einzuhalten. Ähnliches gilt im übrigen für auch für das Steuermodell oder die Wertschöpfungszulage.

## TEIL IV. EVALUATION DES WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN PROGRAMMS

### 1. Grundkritik und Voraussetzungen eines effizienten Programms

Die Wirtschaftspolitik muß sich - dies ist trivial, aber wiederholenswert - an dem Ziel orientieren, mit

- so viel Einsatz von Subventionen, Steuervergünstigungen und staatlichen Investitionen (Staatsquote!), kurz "Ressourcen", wie nötig
- so viel Bruttoinlandsprodukt und damit Beschäftigung wie möglich

auf nachhaltige Art und Weise zu schaffen, wobei soziale und langfristige wirtschaftliche Nebenbedingungen einzuhalten sind. Zu den sozialen Nebenbedingungen zählen die vor allem regional ausgewogene Verteilung von Beschäftigung, aber auch eine akzeptable Verteilung der Vermögen, zu den wirtschaftlichen die Budgetrestriktionen und die Beachtung der langfristigen strategischen und dynamischen Konsistenz.

Es wurde und wird viel zu fiskalistisch und am Problem der Finanzierung orientiert diskutiert. In der ernstesten Finanzkrise des Staates der Nachkriegszeit muß klar werden, daß es nicht ausreicht, nach schlechter bundesdeutscher Tradition bei wirtschaftlichen Problemen das "Scheckbuch" zu zücken und den Dingen ihren Lauf zu lassen. Wegen des fiskalistischen Denkens der Entscheidungsträger fehlen weitgehend politische Diskussionen und theoretische Überlegungen zu Zielen und Effizienz des wirtschaftspolitischen Programms.

Dies impliziert ein Fördersystem,

- das einen möglichst hohen volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen **Multiplikatoreffekt** bewirkt. Dies zwingt zu einer differenzierten Zielbestimmung vorab, welche Aktivitäten gefördert werden sollen. An dieser Stelle fallen bereits zahlreiche Empfänger im jetzigen System heraus (z.B. Dienstleistungen, Bau, Handel), da ihre volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekte zu gering sind.
- in dem nur solche Aktivitäten **katalytisch** gefördert werden, die ohne den Anstoß durch die Förderung nicht am Markt stattgefunden hätten bzw. den Charakter eines **öffentlichen Gutes** tragen (Free-Rider-Problem). Dazu gehört die Abfederung hoher Lohnkosten in Branchen mit extremem Anpassungs-(zeit-)bedarf, wie Maschinenbau, Textilindustrie etc. .
- das einen möglichst hohen Anteil an **lokaler** Wertschöpfung, bezogen auf das intendierte Fördergebiet, induziert. Diese Forderung bezieht sich auf die staatliche Auftragsvergabepolitik, aber auch auf die Prüfung der Frage, welche Vorleistungen ein geförderter Investor aus dem intendierten Fördergebiet zieht (Wertschöpfungsketten) bzw. hohe Fertigungstiefe in einer Region.
- das im Hinblick auf seine langfristige Konsistenz und mit der Anreizproblematik der Zielunternehmen **glaubwürdig und prognostizierbar konditioniert wird (strategische Konsistenz)**, z.B. durch Zeitrestriktion, Degressivität, Konditionierung auf Erfolgsparameter, formuliert wird.

- das die Budgetnebenbedingungen des Staates und die Bedingung des langfristigen Überlebens der geförderten Aktivität heute und in der Zukunft erfüllt, d.h. **dynamische Konsistenz** zeigt. Dies bedeutet, daß angesichts der dringlichen Innovationsausgaben für Erhaltungssubventionen immer weniger Spielraum besteht. Dies betrifft Ost und West. Zudem muß bei der Investitionsförderung darauf geachtet werden, daß die induzierten Aktivitäten dauerhaft (finanzierbar) sind. Dies ist z.B. nicht in dem jetzt absehbaren Umfang bei den mit der Bautätigkeit verbundenen Gewerben bis hin zur Baustahlproduktion zu erwarten.

Ein kurzer Blick auf Ablauf und Instrumentierung des "Aufschwung Ost" zeigt, daß, gemessen an relevanten Maßgrößen für wichtige Ziele (Beschäftigung, Bruttoinlandsprodukt, Aufbau der Exportbasis), angesichts des riesigen Förderaufwands keinen ausreichenden Erfolg aufzuweisen hat. Kaum eines der eingesetzten globalen Förderinstrumente auf Bundes- oder Landesebene erhielt bisher eine Feinsteuerung, nicht einmal Evaluierungen zum Zielerreichungsgrad von Milliarden-Programmen liegen vor<sup>17</sup>. Dies verblüfft umso mehr, als deutsche Wirtschaftswissenschaftler und Politiker auf den Erfahrungsschatz von 45 Jahren entwicklungspolitischer Aktivitäten des Staates im eigenen Land und weltweit zurückblicken können.

### 1.1. Mißachtete Multiplikatoreffekte

In der Anfangsphase wurde auf die Betrachtung der Kosten-Nutzen-Rentabilität und damit der volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekte der staatlichen Förderung aus politischen Gründen verzichtet. Dieses Verhalten droht sich in die jetzige Phase der Knappheit staatlicher Mittel fortzusetzen. Zunehmend wird dabei der ökonomische Entscheidungsspielraum durch Unterlassung von Zieldefinition und Fehlentscheidungen in der Vergangenheit eingeengt.

- Es gibt eine **West-Ost-Hierarchie der volkswirtschaftlichen Multiplikatoren**: Eine DM Staatsnachfrage oder Investitionsförderung in Ostdeutschland ist noch auf lange Sicht produktiver als eine DM in Westdeutschland. Die Kürzung der Ausgaben in Westdeutschland fand aber nicht statt. Z.B. werden die Betriebe im Osten in vielen Branchen des Industriesektors, im Bergbau, im Forschungsbereich sogar geringer gefördert als im Westen.

Genauso wichtig ist die Beachtung unterschiedlicher Multiplikatoreffekte innerhalb des wirtschaftspolitischen Programms, die zu erheblichen Einsparungen führen könnte.

- Von den **Transfers** von West nach Ost im Jahre 1990 flossen über 70% in den Konsum, anstatt in die Strukturanpassung des Industriesektors. Die über die normale Friktionsarbeitslosigkeit hinaus durch unterlassene Sanierung entstandene strukturelle Arbeitslosigkeit führt heute zu einer ineffizienten Verwendungsstruktur der Transfers.
- Die **Strukturanpassung des** durch Marktverluste hart getroffenen **Industriesektors** sollte ausschließlich das Neukapital leisten, entweder durch Ersatz oder Übernahme. Dies war von vornherein

---

<sup>17</sup> Eine Ausnahme ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die systematisch und kontinuierlich Evaluierungen ihrer Programme vorlegt.

eine Illusion, so daß heute, nach zwei Jahren unterlassener Investitionen, eine viel teurere Strategie eingeschlagen werden muß, um eine Deindustrialisierung zu verhindern.

- Die **Infrastrukturförderung** bekam über das notwendige Maß hinaus ein drastisches Übergewicht über die Mittel, die direkt zur Strukturanpassung der Industrie eingesetzt wurden. Die These vom bauinduzierten Aufschwung ist jedoch Illusion. Bei zahlreichen "Infrastruktur"-Projekten handelt es sich eher um kollektive Konsumgüter als um Investitionen, die wichtige Vorleistungen für die private Produktion erbringen (große Teile des öffentlichen Baus sowie der Umweltsanierung).
- Die **fehlende** systematische **Entschuldung** von Unternehmen, deren Altschulden der Staat ohnehin eines Tages übernehmen muß, bewirkte zahlreiche allokativen Fehlentscheidungen.
- Dadurch, daß das gesamte Programm **nicht ausreichend engpaßorientiert** an den Unternehmens- und Behördendefiziten (z.B. Dispositive Funktionen: Marketingfachleute, Juristen, Manager, etc.) ansetzte, blieben wichtige Multiplikatorreserven des Programms unausgeschöpft.<sup>18</sup> Durch die Schwerpunktsetzung bei externer Beratung wurde der Humankapitaltransfer um ein Vielfaches verteuert.

### 1.2. Gießkannenprinzip anstatt Katalyse nicht-selbsttragender Prozesse

Kaum ein Programm der Wirtschaftsgeschichte hat jemals so hohe Mitnahmeeffekte erzeugt wie das vorliegende.

- **Windhundverfahren:** Die am schnellsten geförderten Investitionen waren diejenigen mit der höchsten Rentabilität. Die Unternehmen mit dem höchsten Anpassungsbedarf (Treuhandfirmen, ostdt. Mittelstand, Exportbassisektoren) wurden zuletzt gefördert. (Adverse Selektion)
- **Mitnahmeeffekte** Obwohl sich die Strukturanpassungskrise in klar zu definierenden Sektoren und z.T. auch Regionen manifestierte, wurden keine Maßnahmen zur Differenzierung der Förderung getroffen. Ähnlich der Berlin-Förderung und der Zonenrandförderung der siebziger und achtziger Jahre führt dies zu erheblichen ineffizienten Ausgaben durch Mitnahmeeffekte in Branchen und Regionen mit positiver Entwicklung und zu geringer Aktivität in Branchen und Regionen mit negativer Entwicklung. (Adverse Selektion)

### 1.3. Keine Maximierung der lokalen Wertschöpfung

Es gibt keine von der lokalen Wertschöpfung abhängigen Fördersätze und Handlungsmaximen der staatlichen Entscheidungsträger, abgesehen von den in der Praxis nicht verwirklichten VOB, VOL. Es fehlt an einfachen Rückkoppelungen zu den induzierten Effekten von Fördermaßnahmen, insbesondere der Vernichtung gewachsener lokaler Wertschöpfungsketten. Dies führt zu erheblicher Fehlallokation öffentlicher Ressourcen.

---

<sup>18</sup> Beispiele: In Berlin beschäftigten sich 1990 und 1991 8 Staatsanwälte mit der Aufarbeitung der gesamten Wirtschaftskriminalität der Vereinigung (geschätzte Verluste für den Staat rd 20-30Mrd DM). 1993 sind es zwar 46, Verfahren können aber wegen der Rückwanderung der Staatsanwälte und fehlenden Ersatzes trotz Ermittlung nicht eröffnet werden. Weitere Beispiele: Grundbuchämter, Verwaltungen, etc..

- **Staatliche Ausgaben für Güter und Dienstleistungen.** Nach unterschiedlichen Schätzungen bewegen sich die lokalen Wertschöpfungsanteile der ostdeutschen Wirtschaft bei staatlichen (oder staatlich bezuschußten) Investitionsausgaben zwischen 10 und 30%. Dies bedeutet, daß der Multiplikatoreffekt der Staatsausgaben aus der Sicht der Ostdeutschen wahrscheinlich geringer als Eins ist, aus der Sicht der Westdeutschen größer. Damit wird das Programm Aufschwung Ost zum Programm Aufschwung West.
- Es gibt nicht wenige Fälle von "Investitionsförderung" in den Neuen Bundesländern, in denen der empirisch begründete Verdacht besteht, daß die Förderung einer Investition oder eine Staatsausgabe zu Durchbrechung **lokaler Wertschöpfungsketten** führte.

Beispiel 1: Der Einzelhandelskonzern x übernimmt eine DDR-Ladenkette und ersetzt die alten Lieferbeziehungen zu Ost-Unternehmen der Nahrungsmittelbranche durch seine eigenen, langjährigen aus dem Westen. Die Wertschöpfung der Ost-Unternehmen in der Nahrungsmittelindustrie sinkt dramatisch, während die Wertschöpfung im Einzelhandel sich nur geringfügig erhöht. Erst sehr langfristig wird der Ost-Nahrungsmittelproduzent seine Marktanteil wieder zurückgewinnen. Per Saldo entsteht eine negative lokale Wertschöpfung, der "Investor" müßte aus volkswirtschaftlicher Sicht sanktioniert anstatt gefördert werden.

Beispiel 2: Der Effekt der westlichen "Personalhilfe" für Länder und Kommunen hat in zahlreichen Fällen zum Abbruch traditioneller Vorlieferbeziehungen ganzer Industriezweige geführt.

- Beispiel 3: Der Mineralölkonzern y übernimmt eine Raffinerie im Konsortium mit einem Anlagenbauer aus dem Westen. Die öffentliche Hand entschuldet den Altbetrieb und subventioniert den Neubau; es ist absehbar, daß nur ein geringer Teil der so "induzierten" Investitionen, die direkte Raffineriebeschäftigung und ein paar Aufträge im Bausektor, primär im Osten Wertschöpfung erzeugen. Dagegen werden die traditionellen Beziehungen zu ostdeutschen Anlagen- und Maschinenbauern rigoros gekappt.

#### 1.4. Strategische Konsistenzprobleme

Strategische Konflikte des Programms (Inkonsistenz mit den eigenen Zielen, "Trade-Offs") in Förderprogrammen oder in wirtschaftspolitischem Verhalten werden in der Regel von den Interessenverbänden der zu betroffenen Branchen frühzeitig moniert und sodann korrigiert. Nicht so im vorliegenden Programm, wo lange Zeit die Interessensvertretung der Unternehmen bzw. deren Belegschaft schwach und der Eigentümer oftmals nicht an der Lösung der Konflikte interessiert ist.

- Der wichtigste strategische Zielkonflikt scheint zu sein, daß eine erfolgreiche ostdeutsche Struktur- anpassung temporär oder dauerhaft zu "Lasten" Westdeutschlands (in der Situation nach den "Windfall Profits" der Vereinigung) gehen wird, indem
  - Marktanteile (wieder) geteilt werden, damit auch Arbeitsplätze.
  - dispositive Funktionen in Wirtschaft und Verwaltung (wieder) geteilt werden.

Dieser Zielkonflikt setzt sich im wirtschaftspolitischen Programm in unterschiedlichen Schattierungen fort. Es ist inkonsistent, einen Reindustrialisierungsprozeß durch ein Förderprogramm generieren zu wollen und gleichzeitig kaum Mittel und Maßnahmen zur Eroberung des westdeutschen Marktes bereitzustellen. Es ist inkonsistent, gleiche Einkommen anzustreben, gleichzeitig jedoch einer massiven Konzentration der Vermögenseinkommen im Westen den Weg zu bereiten und nur flache Hierarchien im Osten zuzulassen. Es ist inkonsistent, Unternehmen mit klaren Stilllegungsinteressen als Käufer für Treuhandunternehmen zuzulassen.

- Ebenfalls strategisch konfliktträchtig war die Lohnpolitik mit dem Stufentarifvertrag in der Metallindustrie. Es konfligierten die Ziele der Gewerkschaftsführung (zentrale Lohnverhandlungen, keine Billiglohnkonkurrenz im eigenen Land) mehr und mehr mit den lokalen Interessen der ostdeutschen Arbeitnehmer (Arbeitsplatzsicherung).
- Durch die Formulierung des Auftrags der Treuhandanstalt gab es zahlreiche strategische Konflikte wie der zwischen Gewinnmaximierung durch Verkauf an den Meistbietenden und Maximierung der Arbeitsplatzübernahmen, die den Strukturanpassungsprozeß behinderten. Hinzu kommen Loyalitätskonflikte des Managements, der Konflikt zwischen Privatisierung und Sanierung, etc. .

Strategische Konsistenzprobleme sind bei einem wirtschaftspolitischen Programm wohl unvermeidbar. Sie sollten jedoch herausgearbeitet und die grundsätzlichen Alternativen offen vertreten werden. Wie die Entwicklung in den Neuen Bundesländern zeigt, ist der Aufbau von Interessensvertretungen hilfreich gewesen, einige der größten Konflikte zu beheben; die politischen Kontrollmechanismen sind jedoch bei weitem noch zu schwach ausgeprägt.

### **1.5. Dynamische Konsistenzprobleme**

Weil die Langfristfolgen von ad-hoc-Strategien wegen der Wahlzyklen oft verdrängt werden, sind dynamisch inkonsistente Lösungen häufig anzutreffen. Das gewichtigste Beispiel bildet die auch in Fall des Vereinigungsprozeß gewählte hohe Verschuldung anstelle sofortiger Steuererhöhungen. Dies wird heute allgemein als Fehler anerkannt.

- Das Wachstum der verfügbaren Einkommen im Osten Deutschlands wurde in den Jahren 1990 und 1991 durch staatliche Transfers sichergestellt. Da der Anteil der aus dem Westen für diese Transferzahlungen importierten Güter sehr hoch war, wirkten die Transfers als Nachfrageschub im Westen, der Westdeutschland die höchsten Wachstumsraten seit den 60er Jahren bescherte. Gleichzeitig wurde die Verschuldung des Staates ausgeweitet, da man zu einer konsistenten und ausreichenden Finanzierung durch Steuern nicht bereit war. Diese Vereinigungsdividende wurde im Westen "verbraucht" und nicht für eine hohe volkswirtschaftliche Ersparnisbildung oder für Investitionen im Osten verwendet.
- Auf den durch Verschuldung finanzierten "Boom" folgt die "Rezession", insbesondere dann, wenn eine strikte Geldpolitik den Zwang der Fiskalpolitik zum Sparen "unterstützt". Der Effekt sind in aller Regel mittelfristig durch höhere Realzinsen, eine zeitweise "überbewertete" Währung und niedrigere



Reallöhne. Das Ausmaß der Erosion der ostdeutschen Industrie läßt befürchten, daß Rezession und Austeritätspolitik in diesem Fall länger als üblich andauern werden. "Üblich" waren für die Stabilisierung in Frankreich nach 1982/83 immerhin fünf Jahre, bei einer ähnlichen anfänglichen Verschuldungsrate (rd. 3,5% des BSP) wie in Deutschland.

Auf makroökonomischem Gebiet liegt also gleich eine doppelte dynamische Inkonsistenz vor:

- Das Deficit Spending Programm 1990/91 führt zu harten Anpassungen der Zinsen, Preise und Einkommen später. Damit steht den gestiegenen Einkommen 1990/91 ein sinkendes Einkommen morgen gegenüber, das als "Rezession" empfunden wird. Steuererhöhungen sind bereits allgemein akzeptiert und für 1995 beschlossen.
- Das Deficit Spending Programm 1990/91 war unmittelbar ursächlich für die Kostensteigerung aller Aktivitäten in Ostdeutschland und damit für einen großen Teil des Verlustes der Wettbewerbsfähigkeit. Damit steht den gestiegenen Westeinkommen heute noch wesentlich höhere reale Steuerlast morgen als in "normalen" Deficit Spending Programmen gegenüber, denn es müssen dauerhafte Transfers nach Osten geleistet werden.

## 2. Privatisierung und Sanierung des Unternehmensbestandes

### 2.1. Privatisierung und Rolle der Treuhandanstalt

#### 2.1.1. Konzeption

Das Ziel Privatisierung mußte aus volkswirtschaftlicher Sicht Vorrang haben; dies wird auch von niemandem in der Diskussion bestritten. Die Kritik an der globalen Konzeption läßt sich auf folgende Schwachstellen konzentrieren:

- Die vollständige Privatisierung in kurzer Zeit war von vornherein unrealistisch; die **Unterlassung von aktiven Sanierungsanstrengungen unter einer zwar vorübergehenden, aber "normalen" Eigentümer-Management-Beziehung**, die es auch in westdeutschen Staatsunternehmen gibt, **war jedoch volkswirtschaftlich höchst unrentabel**.
- **Der radikal durchgeführte "Top-Down-Approach" der Privatisierung ist die konservativste und mittelstandsfeindlichste Lösung im Gesamtkontext der Privatisierung der ost- und mitteleuropäischen Wirtschaft.** Ohne Mitarbeiterbeteiligungen, mit verspäteten und massiv behinderten MBO-Ansätzen oder der Kommunalisierung von Boden, entwickelt sich das Projekt Treuhand im Ergebnis zu einer Enteignung der Ostdeutschen. Das immer wieder genannte Argument, es seien mit den Unternehmen keine Nettovermögenspositionen an die Ostdeutschen zu verteilen gewesen, ist allein angesichts der Grundvermögen und der massiv vorgenommenen Subventionierungen der Privatisierungen absurd und empirisch leicht falsifizierbar.  

Dazu ein **Gedankenspiel**: Hätte man jedem ostdeutschen Neugründer und Übernehmer einen entsprechenden Anteil der Treuhandflächen übereignet - die Eigenkapitalbasis wäre von dem jetzigen Niveau aus (statisch rd. 20.000 DM) vervielfacht worden, seine Bonität schlagartig verbessert worden. Vermutlich würden die Gewinne aus ostdeutschem eigenständigen Wachstum für den Staat einen großen Teil der Kosten bereits 1993 wieder eingebracht haben. Stattdessen sitzt der Staat in Ostdeutschland auf Buchwerten, die für keinen Kreditschöpfungsprozeß nutzbar sind und deren Werte bei anhaltender Krise darüber hinaus in Frage gestellt werden müssen.
- **Mit der absehbaren Beendigung der Privatisierungstätigkeit ist die entwicklungspolitische Aufgabe** der Unternehmensagentur Treuhand **noch nicht gelöst**. Die "zweite Phase" der Einführung der Marktwirtschaft, die Strukturanpassung der privatisierten Unternehmen und die Organisation ihres Wachstums, wird weiterhin von einer zentralen Agentur begleitet werden müssen.

#### 2.1.2. Zielerreichungsgrad

Das Ziel, die Unternehmen der Exportbasis weitgehend und erfolgreich zu privatisieren, wird voraussichtlich nur ungenügend erreicht. Am 30.4.1993 gibt es immerhin noch rd. 2000 Restbetriebe mit 330.000 Beschäftigten. Bezogen auf die Industrie hielt die Treuhand somit noch 30% und auf den Maschinenbau sogar noch 70% der Beschäftigten (55.000). Sehr hoch sind ebenfalls die Anteile in der Textilindustrie (12.000), in der Elektrotechnik (14.000) und im Fahrzeugbau (16.000) sowie in der chemischen Industrie (33.000).

Zwar sinkt die Beschäftigtenzahl durch Privatisierung stetig (September 1993 rd. 150.000), dabei werden jedoch nach wie vor hohe Jobverluste in den Exportbassektoren in Kauf genommen, deren Beschäftigungsabbau noch nicht zum Stillstand gekommen ist.

<b>Privatisierungsbilanz der Treuhandanstalt</b>						
Stand: 30.4.1993						
<b>Privatisierungen nach Ländern</b>	Sachsen	Sachsen - Anhalt	Thüringen	Mecklenburg - Vorpommern	Brandenburg	Berlin- Ost
Arbeitsplätze	415.399	181.706	192.396	125.905	284.201	243.380
Investitionen Mio DM	43.600	20.400	12.700	11.400	31.400	24.200
Investitionen je Arbeitsplatz DM	104.959	112.269	66.010	90.544	110.485	99.433
Quelle: Treuhandanstalt						<b>empirica</b>

Als Erfolge der Privatisierungspolitik zu nennen:

- In Sektoren, die vornehmlich für lokale Märkte oder den Staat produzieren (Nahrung- und Genuß, Druckereien, Stahlbau, Bauzulieferung) wurde zügig und ohne größere Arbeitsplatzverluste privatisiert. Hierbei unterstützte allerdings die wirtschaftliche Situation die Unternehmen.
- Im Fahrzeugbau, in der Stahl- und Chemieindustrie und in der Elektrotechnik hat die Treuhandanstalt einige spektakuläre Erfolge, zumeist im frühen Stadium, erzielt, die aufgrund der Voraussetzungen Ostdeutschlands nicht zu erwarten waren.
- Bei kleinen lokalen Unternehmen wurden die Interessen ostdeutscher Erwerber im Grundsatz eher bevorzugt behandelt und eine aktive Position gegenüber Rückübereignern eingenommen. Es gibt jedoch zahlreiche Gegenbeispiele.
- Bei einigen wenigen, häufig politisch im Rampenlicht stehenden Unternehmen wurden durch aktive Sanierung Erfolge erzielt, insbesondere nach Einordnung in die Management KG's. Dabei ist kein Fall einer eklatanten Fehlsanierung durch die Treuhand bekannt geworden, der eine Privatisierung behindert hätte, wie immer von liberaler Seite befürchtet wird.

### 2.1.3. Feinsteuerungsprobleme bei der Privatisierung

Das größte Defizit der Privatisierungspolitik ist die Beschäftigungsproblematik (nicht-eingehaltene Arbeitsplatzvereinbarungen, passive Sanierung). Dabei geht es nicht primär um Strukturhaltung, sondern um die Beibehaltung eines Potentials für zukünftige, eigenständige Wachstumsprozesse.

Die Öffentlichkeit ging in ihrer einfachen Analogie "Nur rasche Privatisierung bringt einen raschen Aufschwung" offensichtlich von zu einfachen Denkmodellen aus. Es wurde unterstellt, daß der jeweilige Erwerber die möglichst günstigsten Entwicklungschancen für das einzelne Unternehmen im Auge hatte. Dabei liegt auf der Hand, daß jedes Unternehmen eine Gesamtstrategie formuliert und seine Marktposition bzw. seine Entwicklungschancen insgesamt optimieren will. In den Schlüsselmärkten der Exportbasis Ostdeutschlands, in denen auch westdeutsche Firmen unter Druck stehen, geht es bei einer Übernahme oft nur um den Gewinn der Marktanteile der Unternehmen und erst in zweiter Linie um neue Kapazitäten. **Es wird bei der Privatisierung an westdeutsche Unternehmen zudem in der Regel betriebswirtschaftlich**

**sinnvoll sein, die neuerworbenen Kapazitäten auf spezialisierte Produktlinien zu reduzieren, dispositive Funktionen in der Zentrale des aufnehmenden Unternehmens zu konzentrieren, Forschungs- und Entwicklungskapazitäten stillzulegen oder in das Mutterunternehmen zu verlagern.**

Dies ist aus der Interessenlage der übernehmenden Unternehmen heraus leicht zu verstehen, denn die Möglichkeiten einer Kapazitätsausweitung im Westen sind vielfältig, bei nur unwesentlich höheren Kosten. Nur in wenigen Fällen gibt es auch das umgekehrte Phänomen der Verlagerung von Arbeitsplätzen von West nach Ost. Die Nichtbeachtung des Anreizsystems der Übernehmer führte zu hohen Mitnahmeeffekten und zu zahlreichen unnötigen Verlusten von Marktanteilen Ostdeutschlands (Beispiele: Erfolg bei Kali, DKFL, Kaltwalzwerk Oranienburg, u.a., Versuche bei EKO, Umformtechnik Erfurt, Chemiefaser Premnitz, Schraubenfabrik Finsterwalde, etc.), die durch Teilprivatisierungen unter zeitweiliger Kontrolle der THA hätten verhindert werden können.

Das erkennbare Prinzip ist, daß **nicht in jedem Fall über den Kaufpreis saniert werden kann, da eine Minimierung des Kaufpreises zu einem maximalen Anreiz der Stilllegung und der Mitnahme von Förderung und Liquidität durch das übernehmende Unternehmen führt. Dies gilt umso mehr, je schwächer die Sanktionsmechanismen für derartiges "Moral Hazard"-Verhalten sind.** Lediglich in den Kaufverträgen zugesagte Arbeitsplätze können den Anreizen kaum entgegenwirken. Ein Ausweg könnte darin bestehen, eine "Arbeitsplatzprämie" für die Einhaltung der Versprechen (bis zu zehn Jahren) zu zahlen. Dadurch ersetzt man eine einmalige Zahlung (verminderter Kaufpreis) durch eine (implizite Lohnsubvention), die im Barwert für das Unternehmen, das weiterproduziert, gleich hoch ist nicht so, für das Unternehmen, das stilllegt.

Da keine Statistik über Nicht-Einhaltung der Arbeitsplatzzusagen vorliegt, zitieren wir Fälle, wie sie uns aus der Presse oder aus Interviews bekannt wurden:

#### **Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie**

- Privatisierung der Chemiefaserwerke Premnitz, offensichtlich an ungeeigneten und unerfahrenen Käufer, 3.000 Apl in ländlicher Region Brandenburgs gefährdet.
- Thüringische Faser Schwarze: Indischer Investor zieht Betriebsmittel aus der Firma ab. Zusagen werden nicht eingehalten.
- Schraubenwerke Finsterwalde: Übernahme mit Subventionsbetrug, Ziel: Stilllegung von Konkurrenzkapazitäten
- Kaliwerk Brotterode: Trotz 49%-Anteil der THA Stilllegungsabsicht, 650 Apl in extrem strukturschwacher und abwanderungsgefährdeter Region, Käufer vorhanden, der die Apl garantiert, aber nicht zum Zuge kommt.

#### **Investitionsgüterindustrie:**

- Verkauf der Union Werkzeugmaschinen GmbH Chemnitz, Unternehmen mit hoher Westmarktexportquote zu DDR-Zeiten an die Schiess AG und Klöckner. Schleichende Stilllegung des Konkurrenten zugunsten der Grundstücksverwertung in Innenstadtlage Chemnitz. 680 vertraglich zugesicherte Arbeitsplätze.

- Deutsche Kugellagerfabriken: wurde von Konkurrenten mit unterausgelasteten Kapazitäten (Kugelfischer) übernommen. Schließung derzeit mit Hilfe THA noch abgewendet. Mehrere Betriebe wurden bereits geschlossen, darunter Berlin.
- Verkauf der Marke "Carl Zeiss Jena" an Zeiss-Oberkochen ohne die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer Produktion in Jena. Dies widerspricht den Intentionen des Firmengründers, der den Standort Jena durch ein entsprechendes Veräußerungsverbot ausdrücklich stützen wollte. Dort 10.000 MA, in Jena 3.000 MA, übernommen (Zusage), Zusage wird nicht eingehalten und auf 1.400 MA reduziert. Für die übriggebliebene Jenoptik ist das Label verloren.
- Dt. Babcock fährt entgegen der Beschäftigungszusagen und trotz guter Baukonjunktur die Belegschaft der Magdeburger Armaturenwerke radikal herab (von 1.000 1992 auf geplante 416).

#### **Verbrauchsgüterindustrie**

- Leuchtenbau Leipzig GmbH (zuletzt 450 Apl): Expandierender Markt in den Neuen Bundesländern, durch Staatsnachfrage gestützt. MBO soll vom Betriebsleiter durch Finanzmanipulationen verhindert worden sein. Berater verdienen hohe Honorare bei bezweifelten Leistungen. Treuhand verweigert Altschuldenübernahme. Unternehmen stellt nach Umsatzrekord die Produktion ein.
- Weitgehende Stilllegung der Narva AG in Berlin und Verkauf des Geländes, weil beim Verkauf realökonomisch nicht gerechtfertigte, überhöhte Erwerbungspreise der Grundstücke zugrunde gelegt werden.
- Fernsehgerätekonzern Staßfurt: Interesse koreanischer Übernehmer für das Werk, zusammen mit Berliner Fernsehtechnik, THA schraubt Forderungen hoch (Altschulden, die in anderen Fällen erlassen werden!!), Käufer springt ab und zeigt kein Interesse mehr, Liquidation eingeleitet.

#### **Nahrungs- und Genussmittelindustrie**

- Verkauf der Zigarettenmarke "Club" ohne die dazugehörige Produktion an Reynolds bereits 1991, Firma Bezifa am Rande des Konkurses, 150 MA zwei Jahre auf Kurzarbeit Null, erst Anfang 1993 Verkauf der Bezifa an Lübecker Zigarettenfabrik (ohne Immobilie) 4 Mio Invest, 2,2 Mrd Zigaretten Auftragsbestand.

#### **Dienstleistungssektor**

- Deutsche Seereederei Rostock: Der Käufer, BGS Hamburg, will bis auf ein Schiff die gesamte Flotte ausflaggen. Die Pönale bei Nichteinhaltung der Arbeitsplatzzusage ist geringer als die Arbeitskostensparnis für den neuen Besitzer.
- Interflug: trotz Übernahmeangebot der Lufthansa mit relativ geringer Mitarbeiterzahl lehnt THA ab, Konsequenz ist die Liquidation des Unternehmens und der Verlust aller Apl (bis auf Teil des Bodenpersonals).

Die Beispiele sollen mangels Repräsentativität **Prinzipien** verdeutlichen, die für das Scheitern der Feinsteuerung der Privatisierung in vielen Fällen verantwortlich sind.

- **Bei geringer Anbieterzahl und engen Märkten Privatisierung um jeden Preis** und ohne wirksame Kontrolle, verursacht durch das interne und politische Anreizsystem der Treuhandanstalt (Privatisierungsprämien, Druck der Bundespolitik). Dies trifft insbesondere auf die katastrophalen Privatisierungsergebnisse in der Metall- und Elektroindustrie zu.
- **Scheinprivatisierungen**, bei denen das Kaufobjekt die Immobilie oder Fördermittel und Unternehmensliquidität sind.
- **Paketlösungen**, die Wettbewerber ausschließen sollen (Kali).

- **Mit Blick auf die Immobilien überzogene Kaufpreisforderungen** in a) guten Lagen und b) Märkten mit guten Absatzperspektiven, **die den ostdeutschen Mittelstand diskriminierten**. Völliges Fehlen einer systematisch auf ostdeutsche Entscheidungsbefugnis und Eigenverantwortung abzielenden Strategie, d.h. das Handeln einer geringeren Stilllegungswahrscheinlichkeit gegen den Kaufpreis in diesen Fällen.
- Die **Zerschlagung von betriebswirtschaftlich vernünftigen Einheiten zur schnelleren Privatisierung** war volkswirtschaftlich fatal und führte direkt zu verlängerten Werkbänken, der Abschaffung der dispositiven Funktionen in Ostdeutschland (incl. F+E) und zu einer unbeobachteten Stilllegung, falls dies beabsichtigt war.

Eine Lösung für größere Einheiten (im deutschen/europäischen Maßstab hätte es sich zumeist keineswegs um Großunternehmen gehandelt) hätte Teilprivatisierungen/Bankenbeteiligungen bzw. das von DIW/Sachverständigenrat favorisierte Modell der "als-ob-Privatisierung" notwendig gemacht. Sie wäre vermutlich aus Kosten-Nutzen-Überlegungen für den sich zurückziehenden Eigentümer Staat bereits auf kurze Sicht rentabler gewesen als die faktische Zerschlagung der ostdeutschen Konzernunternehmen. Solche Unternehmen sind in der Marktwirtschaft selbstverständlich nicht identisch mit den alten Kombinat, sondern werden in einem wohldefinierten betriebswirtschaftlichen Sinne aus dem Marktprozeß gebildet, unabhängig davon, wer der Anteilseigner ist, Staat oder Private (Beispiel VEBA, etc.).

Die Geschichte der Privatisierung zeigt insbesondere am Beispiel des letztgenannten Strategiefehlers, daß die Treuhand der ihr zugefallenen **Rolle eines Eigentümers** der Unternehmen **mit seiner Sozialverpflichtung** (Artikel 14, Abs 2, Grundgesetz) **nicht systematisch entsprochen hat**. Es scheint mitunter, daß man die litaneihafte Beteuerung der Schöpfer der Treuhand "der Staat kann das nicht" durch eine künstlich geschaffene Realität nachträglich rechtfertigen wollte.

Eindeutig wurden **wettbewerbpolitische Aspekte** vernachlässigt, dies mit Schaden für die deutsche Ordnungspolitik insgesamt. Wird zu rasch in die Hände etablierter Anbieter privatisiert, steigt die Gefahr verlängerter Werkbänke bzw. der schleichenden Stilllegung bzw. Nichteinhaltung der Investitionszusagen. Ein Ausweg wurde in einer Privatisierung an Ausländer gesehen, aber auch dort bedürfen die Anreizsysteme einer vorherigen Überprüfung. Wir versuchen, uns der Problematik am Beispiel der für Ostsachsen strukturbestimmenden Deutschen Waggonbauunion zu nähern:

**Beispiel: Privatisierung der DWA (Deutsche Waggonbau AG) - Deutsche oder Französische<sup>19</sup> Investoren?**

Wie stark wettbewerbliche Aspekte für den Erfolg der Privatisierungspolitik der Treuhand von Bedeutung sind, demonstriert beispielhaft der Fall DWA. Mit dem Auftreten von GEC Alstom (TGV) und der Drohung des Markteintritts mit dem technisch ausgereiften TGV in Deutschland stieg schlagartig die Überlebenswahrscheinlichkeit von Betriebsteilen der DWA. Mit einer Übernahme durch das westdeutsche Schienenfahrzeugkartell Siemens/AEG/ABB wäre die sofortige Stilllegung unliebsamer Konkurrenzkapazitäten, z.B. im Straßenbahnbau, Teile des Waggonbau, zugunsten unausgelasteter Kapazitäten im Westen verbunden gewesen. Eine Verlagerung von wertschöpfungsintensiven Produktionen in die Restbestände wäre unwahrscheinlich gewesen.

Mit dem französischen Vorschlag, in dem ostdeutsche Betriebe auch Triebköpfe bauen und nicht reine verlängerte Werkbänke darstellen würden, wurde die Treuhand von der Vorteilhaftigkeit überzeugt und die Konkurrenten zu Nachbesserungen animiert. Gleichzeitig wurde die Frage nach der faktischen Möglichkeit des Markteintritts in Deutschland durch die Nachfragepolitik der Bundesbahn aufgeworfen. Nun verbleiben zwei Entwicklungsmöglichkeiten:

<sup>19</sup> Im Privatisierungsverfahren gibt es noch weitere Bewerber, darunter ein Berliner Elekrounternehmen und ein holländisch/britisches Konsortium

- Der deutsche Markt öffnet sich für französische Produkte, die Beschäftigung der DWA wird maximiert und möglicherweise sogar qualitativ aufgewertet. Dann müßte die Treuhand, will sie ihren Auftrag erfüllen, an Alstom verkaufen.
- Der deutsche Markt öffnet sich nicht, das Bundeskartellamt gibt eine der zahlreichen Sondergenehmigungen für die Fusion mit dem westdeutschen Schienenfahrzeugkartell, die DWA-Betriebe werden - nach anfänglichen schönfärberischen Zusagen - radikal abgebaut und verbleiben als verlängerte Werkbänke.

Wahrscheinlich würde Alstom seine Zusagen halten, Siemens/AEG/ABB wahrscheinlich ihre dagegen nicht. Der Grund liegt in der Drohung für Alstom, seine Produkte durch eine mögliche Sanktionierung durch den Nachfragemonopolisten Bundesbahn nicht auf dem deutschen Markt absetzen zu können. Die Drohung ist wegen der Größe des deutschen Marktes stark genug, um das Unternehmen zu einer Einhaltung der Zusagen zu zwingen. Wenn einmal die Marktöffnung verhindert ist, gibt es keine Druckmittel auf das westdeutsche Schienenfahrzeugkartell mehr, seine Zusagen einzuhalten. Eine erneute Drohung mit französischem Marktzutritt ist durch die mit einem solchen Fall offenbare strategische Allianz höchst unwahrscheinlich.

Am Anfang der Privatisierungsstrategien - und dies gilt natürlich auch noch für künftige Privatisierungen - hätte genau definiert werden müssen, welche Ziele durch die Privatisierung erreicht werden sollen. Die **Ziele der Privatisierung sind vor dem Hintergrund der typischen Entwicklungshemmnisse in Ostdeutschland zu formulieren**. Als zentrale Entwicklungshemmnisse haben sich der Mangel an Unternehmerleistungen und der Mangel an Vermögen und damit auch der Mangel an lokal finanzierten Investitionen herausgestellt. Durch den Teilzusammenbruch der Industrie kommt inzwischen eine unzureichende Fertigungstiefe in den einzelnen Regionen, eine zu geringe Komplexität und Vernetzung zwischen den Unternehmen Ostdeutschlands hinzu. In der Umkehrung folgt daraus, daß lokale Erwerber oder Management buy out selbst dann, wenn die erlösten Erträge deutlich geringer geblieben wären als bei Erwerbern aus dem Westen, vielfach dennoch günstigere Gesamtergebnisse hervorbringen dürften als Erwerber aus dem Westen.

Privatisierungen der Treuhandanstalt nach Ländern								
Zahl der Unternehmen/- steile am 31.7.1993								
	Gesamt	%	..davon MBO	%	%*	..davon Ausland	%	%*
Meck.- Vorp.	1.627	13%	381	16%	23%	67	9%	4%
Brandenburg	2.052	16%	374	16%	18%	132	18%	6%
Sachsen- Anhalt	2.002	16%	394	17%	20%	113	16%	6%
Sachsen	3.733	29%	653	27%	17%	228	31%	6%
Thüringen	2.422	19%	428	18%	18%	96	13%	4%
Berlin- Ost	872	7%	147	6%	17%	91	13%	10%
Gesamt	12.708	100%	2.377	100%	19%	727	100%	6%

Quelle: Treuhandanstalt , eigene Berechnungen \*Landesanteil empirica

Es ist schwierig, sich ein realistisches Bild über die Mittelstandspolitik der Treuhand zu verschaffen. Die Zahlen über Privatisierungen von Unternehmen/-steilen weisen in keinem Fall mehr als 23% MBO-Privatisierungen und in der Regel nur 6% Auslandsprivatisierungen auf. Mecklenburg-Vorpommern weist überdurchschnittliche Werte auf, Sachsen eher unterdurchschnittliche. Wir halten angesichts der Privatisierungsstrategien aller anderen ehemaligen RGW-Länder, mit zum Teil fast ausschließlicher lokaler Privatisierung, den MBO-Anteil in Ostdeutschland für zu gering. **Ostdeutschland hat, salopp gesprochen,**

**mit der Privatisierungspolitik die Möglichkeit lokaler Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung gegen ein Abhängigkeitsverhältnis mit hoher Kapitalausstattung eingetauscht.** Man muß jedoch einräumen, daß dies auch Folge der überzogenen Erwartungshaltung der Ostdeutschen an die Wirtschaftsentwicklung gewesen ist, die eine hohe Kapitalisierung bei Investitionen erforderte.

Lokale Erwerber sind in ihren Regionen verwurzelt. Sie wollen nicht nur das erworbene Unternehmen sondern die Region voranbringen, weil langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit stärker von den lokalen, regionalen Bedingungen abhängt als die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens im Verbund eines größeren, überregionalen Konzerns.

Es liegt auf der Hand, daß solche Erwägungen und Motive schwer zu quantifizieren sind. In einem öffentlichen Unternehmen besteht jeweils die Neigung, sich an leicht nachprüfbaren, eindimensionalen Erfolgskriterien zu messen. Diese zu einseitige Erfolgsmessung wurde verstärkt durch die Tatsache, daß den Mitarbeitern der Treuhand bei erfolgreichen Veräußerungen kaufpreisbezogene Provisionen gewährt wurden. D.h., die inneren Anreize verstärkten die ohnehin bestehende Neigung zu einseitigen Privatisierungsentscheidungen noch mehr.

Der Privatisierungsvorgang per se hat darüber hinaus in vielen Fällen einen Zusammenbruch von Unternehmen erst hervorgerufen. So wurde von Unternehmensvertretern vor Ort immer wieder dargestellt, daß Kaufverhandlungen, die sich oft lange hinzogen, jede eigenen, internen Rationalisierungsstrategien und die Markterschließung unmöglich machten. Während der Verhandlungen kam es nicht selten zu Stilllegungen von Teilbereichen, die nicht mehr zu halten waren. Auch hier besteht im gewissen Umfang ein objektives Dilemma. Die Treuhandanstalt konnte beim Start von Verhandlungen nicht absehen, wie lange sie sich jeweils hinziehen würden. Allerdings gibt es auch keine klaren Vorgaben und Regeln, die darauf hindeuten, daß die Treuhand Bewerbern sehr kurze Fristen bei den eigenen Entscheidungen setzte.

Als zusammenfassende Kritik läßt sich festhalten, daß die gesamte Veräußerungsstrategie zu wenig lokal entwicklungsorientiert und zu sehr erlösorientiert war. Die Treuhandanstalt hat sich wie ein privater Gewinnmaximierer und nicht wie eine Organisation verhalten, der es darum geht, die langfristigen Entwicklungsaussichten in Ostdeutschland zu optimieren. In diesem Sinne war die mangelnde politische Kontrolle der Anstalt selbst durch Ostdeutsche ein schwerer strategischer Fehler.

#### **2.1.4. Privatisierung des Restbestandes**

In jüngster Zeit werden Privatisierungserfolge naturgemäß immer schwieriger, da die Investitionsneigung konjunkturell bedingt nachläßt und die Substanz der Restbetriebe schlechter wird. Die Kreativität bei der Privatisierung scheint jedoch unter Druck sprunghaft zuzunehmen und die Fehler der Privatisierung der Vergangenheit werden z.T. beachtet:

- Der Fernsehgerätehersteller RFT Staßfurt soll nach einer Absichtserklärung des ZVEH an 4.000 Händler privatisiert werden. Damit ist ein umfangreiches Vertriebsnetz bei der Privatisierung erreicht worden, die Stilllegungsanreize der Händler aus betriebsstrategischen Gründen sind minimal.
- Bei der Privatisierung von EKO Stahl und DWA werden bewußt zur Sicherung der ostdeutschen Arbeitsplätze Interessensgegensätze deutscher und ausländischer Hersteller genutzt.



- Interessante Ansätze finden sich in der indirekten Belebung des Osthandels durch Übernahmen/Beteiligungen von russischen Firmen (Beispiele: Addinol, Zellstoffwerke Pirna). Da vorwiegend Betriebe mit großer Ostmarktabhängigkeit im Portfolio der Treuhandanstalt verblieben sind, könnte ein solcher Ansatz, falls quantitativ ausreichend, auch für weitere Betriebe die Rettung bedeuten. Hier könnte eine institutionalisierte Unterstützung greifen.
- Die THA nimmt auch zunehmend an Vermarktungsaktivitäten ihrer Unternehmen teil, wie das mit dem russischen Erdölgebiet Tjumen grundsätzlich vereinbarte Bartergeschäft (Rohöl gegen Maschinen) in Milliardenhöhe demonstriert.
- Im Falle der Landmaschinenindustrie sowie in Ansätzen im Maschinenbau scheint sich die Treuhand der Notwendigkeit der Bildung von Branchenverbundlösungen oder zumindest größeren Einheiten zu nähern. Der Zusammenschluß der Standorte Neustadt, Singwitz, Leipzig, Schönebeck wird geprüft, eine wettbewerbsfähige mittelgroße Unternehmenseinheit von 2.200 Beschäftigten wäre das Ergebnis. Der Synergieeffekt läge in verbesserter Markterschließung auf den Ostmärkten und der gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungskapazität. Damit wird die geradezu zur Ideologie vorangetriebene Sicht, Unternehmen ließen sich nur in kleinen Einheiten privatisieren, erstmals erschüttert.

Damit tritt - für viele Betriebe zu spät - eine Normalisierung des Verhältnisses Eigentümer-Management ein, die keineswegs einer Privatisierung hinderlich sein muß. Ein Anreiz-Dilemma entwickelt sich in den letzten Tagen der Treuhand: Ist das Ende absehbar, springen die besten Manager und Privatisierer ab; gerade dann werden sie aber am dringendsten gebraucht. Der Managementtransfer ist also auch weiterhin notwendig, insbesondere, um die KG's mit dem nötigen Humankapital für die nächsten Jahre auszustatten und eine Reduzierung der - im ersten Stadium zu hohen - Erfolgsanreize wäre jetzt kontraproduktiv.

Zumindest für den Restbestand sollten diese Anreize jedoch weg von der reinen Privatisierungsprämie zu einer Arbeitsplatz- (Wertschöpfungs-)prämie umgestaltet werden. Prämien könnten z.B. in Form von Unternehmensanteilen an den Privatisierer ausgeschüttet oder zeitlich ausgezahlt werden.

## 2.2. Sanierung und Rolle der Landespolitiken

Die **wirtschaftliche Situation der verbliebenen Treuhandunternehmen** ist trotz wesentlicher Produktivitätsverbesserungen 1993 sehr ungünstig. Der günstige Zeitpunkt des Einigungsbooms wurde für die Sanierung verpaßt. Die Umsatzrenditen der Treuhandunternehmen betragen im Jahresdurchschnitt 1992 minus 19% oder 10.000 DM Verlust je Mitarbeiter. Daraus läßt sich unter der Annahme nur geringfügiger Kostenerhöhungen der Mehrproduktion ableiten, daß den Unternehmen nach wie vor etwa 30% Umsatz zur Erreichung der Gewinnzone fehlten. Wenn man über die Lohnstückkosten argumentiert, so fehlen gemessen am Westniveau 60% und mehr Umsatz. Unter den neuen Tarifvereinbarungen, die bei Treuhandunternehmen ohne Härteklausele durchgesetzt werden sollen, dürften die Lohnstückkosten 1993 kaum weiter sinken.

Die Länder sind unterschiedlich hart durch die strukturellen Defizite des Treuhandbestandes getroffen. Der Anteil der zum 30.4.1993 in Treuhandunternehmen beschäftigten Arbeitnehmern ist in Sachsen zwar unterdurchschnittlich (etwa ein Viertel der Treuhandbeschäftigten der neuen Länder), was auf einen besonders rigorosen Abbau schließen läßt, jedoch sind dort 46,6% aller Liquidationsfälle anzutreffen. Ähnlich schlecht ist die Situation in Thüringen, d.h., die These, wonach die Treuhand in den kleinteiligen Industrien des

Südens den Abbau am rigorosesten vorangetrieben hat, findet neue Bestätigung. Infolgedessen weisen Sachsen-Anhalt und Brandenburg zwar weniger Liquidationsfälle auf, haben jedoch den größten Beschäftigtenanteil beim Restbestand, dessen Überleben weitgehend ungeklärt ist.

<b>Beschäftigte in Treuhandunternehmen</b>								
<b>Stand 30.04.1993</b>								
	Im Mehrheitsbesitz		... in Liquidation*		...Kaufverhandl. vor Abschluß/ abgeschlossen		Restbestand	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Sachsen	98.636	<b>26,2%</b>	24.522	<b>46,6%</b>	10.189	<b>18,0%</b>	58.595	<b>24,4%</b>
Sachsen- Anhalt	110.686	29,4%	8.969	17,0%	12.852	22,7%	78.740	32,8%
Brandenburg	72.735	19,3%	5.363	10,2%	3.613	6,4%	58.408	24,3%
Meck- Vorp.	24.293	6,4%	2.890	5,5%	1.283	2,3%	17.387	7,2%
Thüringen	40.318	10,7%	6.974	13,3%	8.591	15,2%	22.085	9,2%
sonstige	30.450	8,1%	3.895	7,4%	20.121	35,5%	5.104	2,1%
<b>Gesamt</b>	<b>377.118</b>		<b>52.613</b>	<b>14,0%</b>	<b>56.649</b>	<b>15,0%</b>	<b>240.319</b>	<b>63,7%</b>

Quelle: Treuhandanstalt \*incl. vorbereitete Liquidation empirica

Unterschiedlich reagieren auch die **Länder** auf diese Situation.

In der **ATLAS-Liste des Landes Sachsen** wurden zum 1.4.1993 rd. 55.000 Beschäftigte (166 Betriebe) als regional bedeutsam und sanierungsfähig eingestuft. Dabei handelt es sich de facto um den kompletten Unternehmensbestand der Treuhand, mit einigen sektoralen Ausnahmen (Möbel, Bergbau, etc.). Die Liste ist jedoch durch Liquidationen und Entlassungen bereits überholt. Eine ausreichende Sanierungstätigkeit in diesem Bestand ist außerhalb der Möglichkeiten des Landes, zumal sich eine Finanzierung erst in Ansätzen abzuzeichnen beginnt.

In **Thüringen** beschränkte man sich von vornherein auf die Definition von "industriellen Zentren", de facto jedoch auf zehn Unternehmen, bei denen z.T. große Überraschung ob ihrer Auswahl herrscht. Hier wollte man eine Finanzierung von rd. 180 Mio DM sicherstellen, gesichert sind jedoch lediglich rd. 40 Mio DM von der lokalen Hessisch-Thüringischen Landesbank, so daß selbst das Minimalziel nicht gesichert erscheint.

In **Sachsen-Anhalt** gibt es dagegen, im Gegensatz zu den vorgenannten, seit etwa Mitte 1992 bereits Investitionszuschüsse für Treuhandunternehmen, u.a. auch für Forschungszwecke. Die Vergabe erfolgt eher diskret und anhand grober Vorstellungen über strukturell bedeutsame Unternehmen, dafür sind sichtbare Erfolge des Engagements in Form von verstärkten Investitionen der Treuhandanstalt zu beobachten.

In **Mecklenburg-Vorpommerns Anker-Liste** befinden sich nach der Privatisierung der meisten Unternehmen nur noch wenige, vor allem Möbelbetriebe in peripheren Lagen, Maschinenbau- und Elektronikbetriebe. Über eine Finanzierung ist nichts bekannt, das Problem dürfte sich durch rasche Privatisierung erledigen.

In **Berlin** ist die Aktivität zur Erhaltung der Kerne ebenfalls abgeschlossen, nicht so in **Brandenburg**. Dort gibt es noch größere Betriebe der Metallindustrie und Metallurgie, deren Privatisierung

bevorsteht. Das Land wird sich an der Sanierung beteiligen, lehnte aber bisher Investitionszuschüsse an Treuhandunternehmen strikt ab.

Als Fazit kann festgestellt werden, daß die teilweise ambitionierten Pläne der Landesregierungen bisher weitgehend wirkungslos sind. Dabei erweist es sich als strategischer Fehler, daß anstatt einer Aufbaubank für Ostdeutschland (KfW II) kleine Länderaufbaubanken mit hohem Personalaufwand und geringer Effizienz gegründet wurden. Selbst die Landesbanken sind für ihre Aufgabe noch zu klein bzw. zu wenig kapitalisiert. Somit verbleibt im gesamten Prozeß das Gesetz des Handelns beim einzigen nennenswerten Kapitalgeber Treuhand.

Diese Entwicklung ist auch auf Fehler der Länder beim eigenen Ressourcenmanagement zurückzuführen. Frühzeitig hätte die Vergabepaxis der Investitionszuschüsse auf Mitnahmeeffekte und überzogene Kapitalintensität hin durchforstet werden müssen, um Gelder für die fertigen Sanierungsprogramme der Unternehmen freizubekommen. Dort, wo mit den vorhandenen Mitteln diskretionär gehandelt wurde, wie z.T. in Sachsen und Sachsen-Anhalt, hat das Land einen gewissen Einfluß auf die Entwicklung finden können.

Verfügbare Zahlen zur **Produktivität** der Treuhandbetriebe werfen Fragen bezüglich der Zuordnung der Restbetriebe auf KG's und zu liquidierende Unternehmen auf. Allein im Fahrzeugbau wiesen nach eigenen Berechnungen 1992 rd. 2/3 der Firmen unter 50% der westdeutschen Produktivität auf. Wir vermuten aufgrund der schlechten Produktivitätszahlen, daß von den 2.000 Restbetrieben (Frühjahr 93) weit mehr als die Hälfte in Liquidation gehen werden. Da in den weiteren von der Treuhand schwerpunktmäßig noch gehaltenen Sektoren (Maschinenbau, Textil, Elektrotechnik) die Situation ähnlich ist, dürfte sich der überhaupt sanierungsfähige Bestand an Treuhandunternehmen keineswegs bei den immer wieder angegebenen 2/3 befinden, sondern weit darunter.

Die schlechten Umsatzzahlen sind keine Überraschung, wenn man die geringen **Investitionen** der Treuhandunternehmen der Jahre 1991 und 1992 betrachtet bekannte Fälle von Verzögerungen und bürokratischen Hemmnissen betrachtet. Treuhandunternehmen klagen überproportional über finanzielle Restriktionen.

- Der Mansfeld AG wurden Investitionskredite in Höhe von 355 Mio DM genehmigt. Investiert werden durften bisher nur 15 Mio DM für einen Schmelzofen, drei Mio fehlen noch zur Inbetriebnahme und werden nicht genehmigt.

Die zentralistischen Strukturen behindern die Investitionstätigkeit und die Möglichkeit, externe Sanierer anzuwerben. Ohne größere unternehmerische Freiheiten ist eine Sanierung nicht zu leisten.

- Gegenbeispiel: Jenoptik, durch Engagement des Landes Thüringen in einer Position der relativen Freiheit, beteiligt sich an TADICOM (holländischer Produzent von digitalen Kommunikationssystemen, 350 Apl mit Forschung) mit 25%, dadurch erhält Jena vor Dresden den Zuschlag für die Errichtung der Produktion.

Mit der als Ersatz für Eigentümerpolitik herhaltende Politik der "passiven Sanierung" und "erwerberneutralen Investitionen" verschlechterten die nicht sofort privatisierbaren Unternehmen in den letzten Jahren in der Regel ihre Wettbewerbsfähigkeit, anstatt sie zu verbessern. Mit 3.900 bzw. 6.500 DM je Beschäftigtem

investierten Treuhandunternehmen 1991 bzw. 1992 nur 30% bzw. 48% des Niveaus westdeutscher Firmen von 1991.

<b>Investitionsindikatoren von ostdeutschen Unternehmen</b>				
Quelle: Befragungen des IWH, eigenen Berechnungen				
	<b>1991</b>	<b>1992e</b>	<b>1993p</b>	<b>Bemerkung</b>
<b>Investitionen</b>				
Alle Unternehmen	6.200	13.800	20.700	
Treuhandunternehmen	3.900	6.300	11.100	
privatisierte Unternehmen	11.200	23.200	26.700	
Westdeutschland alle Unternehmen	13.000			
<b>Westdeutschland 1991 = 100</b>				
Alle Unternehmen	48%	106%	159%	
Treuhandunternehmen	30%	48%	85%	"Schere" weitet sich aus
privatisierte Unternehmen	86%	178%	205%	hohes Investitionsniveau
<b>..darunter Ausrüstungsinvestitionen</b>				
Alle Unternehmen	5.200	10.800	15.700	
Treuhandunternehmen	3.500	5.900	10.700	
privatisierte Unternehmen	8.600	16.300	18.600	
Westdeutschland alle Unternehmen				
<b>..Ausrüstungsinvestitionen in %</b>				
Alle Unternehmen	84%	78%	76%	hoher Anteil Bau
Treuhandunternehmen	90%	94%	96%	ausschließlich Ausrüstungen
privatisierte Unternehmen	77%	70%	70%	
<b>Investitionen 1991 = 100</b>				
Alle Unternehmen	100%	223%	334%	
Treuhandunternehmen	100%	162%	285%	erst 1992 stärkere Dynamik
privatisierte Unternehmen	100%	207%	238%	etwas abnehmende Dynamik
<b>..Ausrüstungsinvestitionen 1991 = 100</b>				
Alle Unternehmen	100%	208%	302%	
Treuhandunternehmen	100%	169%	306%	erst 1992 stärkere Dynamik
privatisierte Unternehmen	100%	190%	216%	etwas abnehmende Dynamik
<b>Investitionen Alle Unternehmen = 100</b>				
Alle Unternehmen	100%	100%	100%	
Treuhandunternehmen	63%	46%	54%	weiterhin unterproportional
privatisierte Unternehmen	181%	168%	129%	
<b>..Ausrüstungsinvestitionen Alle Unternehmen = 100</b>				
Alle Unternehmen	100%	100%	100%	
Treuhandunternehmen	67%	55%	68%	weiterhin unterproportional
privatisierte Unternehmen	165%	151%	118%	<b>empirica</b>

Als Grund für die mangelnde betriebliche Zielvorgabe durch den Eigentümer war die Konzentration auf die Privatisierung, die eine - in der Theorie "vorübergehende" - Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe durch Disinvestition oder unterlassene Investition in Kauf nahm. Hinzu mag der Irrtum kommen, nach westlichem Muster Wettbewerbsfähigkeit durch eine reine Kostensenkungsstrategie herbeiführen zu können. Diese Strategie setzt stabile Märkte der Unternehmen voraus.

**Die Spekulation auf den Investor ist jedoch für die Exportbassektoren volkswirtschaftlich sehr risikoreich, insbesondere bei denjenigen Unternehmen mit hohen regionalen Integrationseffekten.**

Die durch die unterlassenen Investitionen weiter erhöhten operativen Verluste binden Liquiditätskredite, verschlechtern die Bonität und verhindern damit erneut Investitionen. Schließlich muß "zur Erhaltung des Kerns" wesentlich mehr aufgewendet werden, als zur frühzeitigen Sanierung notwendig war. Eine kohärente Strategie hätte investitionsbedingte Verluste zumindest zu einem Teil tragen müssen, um die operativen Verluste in der Zukunft zu minimieren. Dazu jedoch hätte es der Risiko- und Steuerungsbereitschaft des Eigentümers Staat bedurft, wie er sie auch bei anderen Unternehmen als "Principal" in effizienter Weise zeigt.

Wie chaotisch die Wirtschaftspolitik auf die Sanierungserfordernisse der Treuhandunternehmen reagierte zeigen die Zahlenangaben im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen. Sanierungsausgaben sollten von durchschnittlich rd. 5 Mrd DM in 1991 und 1992 auf Größenordnungen um 40 Mrd DM gesteigert werden und wurden dann nicht einmal in den Solidarpakt aufgenommen. Umfragen zeigen, daß die Sanierungsausgaben 1993 tatsächlich in etwa auf das normale Investitionsniveau westdeutscher Firmen steigen sollen, inwieweit dies durch den restriktiv gehandhabten Kreditrahmen der Treuhandanstalt, der immer wieder in Frage gestellt wird, tatsächlich gedeckt ist, ist jedoch fraglich.<sup>20</sup>

Entscheidungen zur **Entschuldung** von Treuhand-Unternehmen wurden meist fallweise und in fast unprognostizierbarer Weise getroffen. Diese Praxis erschwert die Kreditmarktbeziehungen der noch im Bestand befindlichen Unternehmen ganz erheblich und verhindert Investitionen. Wenn die Treuhandanstalt aber weiß, daß am Ende des Prozesses sowohl im Konkursfall als auch im Privatisierungsfall eine mehr oder weniger umfangreiche Entschuldung steht, ist es ökonomisch nicht rational, gegen relativ kleine Gewinne durch eventuell doch noch einzubringende Forderungen die Wettbewerbsfähigkeit und Kreditmarktwürdigkeit der Unternehmen aufs Spiel zu setzen. Kritiker sprechen mit Recht von in Unternehmen versteckten Staatsschulden.

N.B. Im Rahmen des Solidarpaktes wurde der Wohnungsbausektor großzügig entschuldet, die Produktionsunternehmen jedoch nicht!

Die Treuhand hat durch das **Festhalten an starren Organisationsstrukturen** die Umorientierung der Unternehmen auf die Westmärkte stark behindert. Dies zeigt der relative Erfolg der neu geschaffenen Management KG's (69 Unternehmen von 900), auch wenn diese mit den gleichen Marktproblemen konfrontiert sind wie zuvor. Grundprobleme waren:

- Das Management und die Belegschaft standen in ständiger Unsicherheit über Form und Umfang der Unterstützung des Eigentümers. Es wurde mehr Zeit für die Anfertigung von "Sanierungskonzepten" verbracht als mit der Markterschließung. Die finanzielle Unterstützung unterlag dem Haushaltsrecht und verbot jedes eigenständige unternehmerische Handeln.
- Die Umorientierung im Marketingbereich wurde, weil sie nicht in das starre Aufgabenschema der Treuhand paßte, viel zu passiv und halbherzig unterstützt.
- Forschung und Entwicklung an neuen Produkten, die nach dem Wegbrechen des Marktes für alte Produkte notwendig waren, wurden mit dem bürokratischen Hinweis auf "erwerberneutrale" Investitionen volle zwei Jahre in den meisten Betrieben verhindert.

---

<sup>20</sup> Neben der in Einzelfällen bereits gerichtsanhängigen Altschuldenproblematik belasten überhöhte Zinsausgaben und die mögliche Konzernhaftung der Treuhand anstalt (z.B. im Liquidationsfall für Sozialpläne und Schulden) die Treuhandbilanz ab 1993.

### 3. Programmelemente der Bundes- und Landeswirtschaftsförderungen

#### 3.1. Ansätze der Bundeswirtschaftsförderung

##### 3.1.1. Grundpositionen

Das Programm Aufschwung Ost hat von vornherein der Verbesserung der Infrastruktur, die mit den Standortfaktoren gleichgesetzt wurde, hohe Priorität eingeräumt, insbesondere der Umweltpolitik. Dagegen wurden unternehmensbezogene Förderungen, also direkte Unterstützungen der Strukturanpassung der Unternehmen, eher zögernd behandelt. Dies lag im wesentlichen an **drei Grundpositionen** der Urheber des Programmes:

- Was für Westdeutschland 40 Jahre lang gut war, mußte für die Neuen Länder richtig sein. Dies benachteiligte industriepolitische Ansätze, die aus der westdeutschen Wirtschaftsförderung weitgehend (zugunsten von institutionalisierten Dauersubventionen) verschwunden sind, obwohl diese in den 50er Jahren in Westdeutschland stark gepflegt wurden.
- Ostdeutschland sollte sich an Westdeutschland anpassen. Für den Aufbau der notwendigen neuen Strukturen müssen die Standortfaktoren "stimmen", d.h. soviel Infrastrukturausgaben wie möglich getätigt werden. Der Markt würde dann schon für die richtigen Investitionen sorgen.
- Unternehmensbezogene Förderungen wurden als ordnungspolitisch bedenklich eingestuft, weil sie den Kern von Dauersubventionen in sich tragen und sollten im Osten so gering wie möglich gehalten werden, selbst unter Inkaufnahme offensichtlicher Diskriminierungen (Bergbau!).

Alle Unternehmensbefragungen aus verschiedenen Quellen (u.a. jüngere Befragungen durch das DIW, Price Waterhouse, Arthur D. Little) zeigen jedoch eindeutig, daß die Infrastrukturprobleme, sieht man einmal vom Telefon und den größten Verkehrsproblemen ab, für die Unternehmen in der Standortbewertung von untergeordneter Bedeutung sind. Danach stellt sich die **wirtschaftspolitische Problemhierarchie** wie folgt dar:

- An erster Stelle der betrieblichen Probleme der **Treuhandunternehmen** stehen Absatzwege und Marketing sowie die schleppende oder behinderte Finanzierung von Investitionen; hinzu kommen, je nach Standpunkt des Beobachters Probleme im Management und Kostenprobleme.
- Bei **privatisierten ostdeutschen Unternehmen** stehen der Absatzmarkt, die Kapitalknappheit sowie z.T. die Lohnkosten weit vor innerbetrieblichen Problemen. Infrastrukturengpässe, Altlasten und Restitutionsansprüche(!) spielen kaum eine Rolle. Ähnlich verhält es sich mit der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen etc.
- Für **westdeutsche Unternehmen** stehen das Fördergefälle, der lokale ostdeutsche Markt und bei einigen Branchen höhere umweltpolitische Akzeptanz als Standortfaktoren u.a. im Vordergrund. Auch hier schneidet die Infrastruktur als Entwicklungsengpaß schlecht ab.

### 3.1.2. Infrastruktur vs. Förderung von Unternehmen

Die **unternehmensbezogenen Förderungen** zeichnen sich durch die praktisch komplette Übernahme des westdeutschen Förderungsmodelles aus, während in der **Infrastrukturpolitik** unkonventionelle Großförderungen ins Leben gerufen wurden. Es ergibt sich ein deutliches Übergewicht des bisherigen Programms von etwa 5:3 zugunsten der Infrastrukturpolitik. Die Landeshaushalte waren sogar noch stärker auf die Infrastrukturpolitik ausgerichtet.

<b>Wirtschaftspolitisches Programm - Verteilung von Infrastrukturpolitik und unternehmensbezogener Förderung des Bundes 1990 bis 1992</b>			
Quelle: DIW- Strukturberichterstattung 1992, eigene Schätzungen und Berechnungen, z.T. Plan, Mrd DM			
<b>unternehmensbezogene Förderungen</b> (kumuliert 1990 - 1992)		<b>Infrastrukturpolitik</b> (kumuliert 1990 - 1992)	
<b>Finanzhilfen (ohne THA)</b>	<b>32,36</b>	<b>Infrastrukturpolitik</b>	<b>46,10</b>
..davon		..davon	
Agrar/Forst/Fischerei **	18,06	Verkehr	28,80
produzierendes Gewerbe	7,75	Wohnungs- und Städtebau	1,08
..davon Exportförderung RGW	2,00	Hochschulen	1,00
..davon Werfthilfen **	0,39	Wirtschaftsnahe Infrastruktur	3,63
Verkehr ohne Reichsbahn **	0,17	Kommunale Investitionspauschale	5,00
Wohnungswesen *	3,56	Umwelt	6,60
F+E	0,28	zusätzlich * Finanzhilfen	5,51
Mittelstand	0,56	<b>Infrastrukturpolitik zzgl. *</b>	<b>51,60</b>
Umweltschutz + Energieeinsparung *	1,95		
<b>Finanzhilfen ohne * und **</b>	<b>8,20</b>	<b>Zum Vergleich: Unternehmensbezogene Finanzhilfen und Steuervergünstigungen Westdeutschland 1990 - 1992</b>	
in % der gesamten Finanzhilfen	25,3%	Agrar/Forst/Fischerei	49,24
unklar: Exportförderung RGW	2,00	Kohlenbergbau	25,68
<b>Steuervergünstigungen für Unternehmen</b>	<b>13,10</b>	? Prod. Gew. (ohne Werften)	57,02
<b>Treuhandanstalt</b>	<b>21,60</b>	? Luft- und Raumfahrt	4,96
<b>Inanspruchnahme Osthandel</b>	?	? Maschinenbau	7,77
<b>Inanspruchnahme Bürgschaften und Ausfall KfW- Kredite</b>		? Eisenbahnen	23,56
<b>Summe mit (ohne) THA, ohne dubiose Kredite</b>	<b>42,90 (21,30)</b>		
*versteckte Infrastrukturförderung	+?		
**Sonderförderungen			
Anmerkung: Alle Positionen bis auf Finanzhilfen mit Landwirtschaft, Werften, Verkehr			<b>empirica</b>

Gegenüber der Investitionsförderung hat die starke Infrastrukturausrichtung den Nachteil, daß sie nicht unmittelbar zu Investitionen in den Krisensektoren der Wirtschaft führt bzw. keinen direkten Beitrag zum Aufbau der Exportbasis leistet. Dabei ist sicherlich zwischen dem Aufbau z.B. des Telefonnetzes oder einer technischen Universität, mit positiven Auswirkungen auf die Innovations- und Exportfähigkeit der lokalen Industrie, und z.B. der Altlastenbeseitigung oder dem Straßenbau zu unterscheiden. Es gibt jedoch krasse Mißverhältnisse:

- Im Vergleich etwa zur Umweltsanierung (1992: 3,4 Mrd DM plus 1,95 Mrd DM Zuschüsse für Umweltschutz und Energieeinsparung, ohne KfW-Kredite und Länderausgaben) waren die gesamten GA-Mittel des Bundes für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur mit 2,6 Mrd DM 1992 eher gering.
- Auch die Mittelstandsprogramme erreichten 1992 mit 560 Mio DM nur ein vergleichsweise schwaches Niveau. Gemessen an den Möglichkeiten des Bundes und der Treuhandanstalt, etwa mit der preisgünstigen Vergabe von Grundstücken Mittelstandspolitik zu betreiben, ist das Volumen äußerst gering.
- Besonders unzureichend scheinen die Ansätze für die Förderung von Forschung und Entwicklung der Unternehmen mit rd. 180 Mio DM für KMU sowie 100 Mio DM für die industrielle Gemeinschaftsforschung, die zusammen nicht einmal das Niveau des Denkmalschutzes und der städtebaulichen Modellvorhaben erreichen. Finanziell geradezu winzig sind die sich erst langsam entwickelnden Ansätze zur Marktförderung ostdeutscher Produkte (Absatzprogramm Textil, Beihilfen für Messen, etc.), sofern es sich nicht um Treuhandunternehmen handelt.

Auch wenn ein direkter Vergleich unterschiedlicher Programme willkürlich ist, es zeigen sich deutliche Prioritätensetzungen des Programms anhand des westlichen Verständnisses von Ausgabenmanagement, die wenig mit den Notwendigkeiten der Strukturanpassung, vor allem des Industriesektors, abgestimmt wurden. Heute bedroht die ostdeutsche Krise der Exportbasis über Steuerausfälle und Treuhandbilanz auch wieder viele auf halbem Wege stehenden Infrastrukturprogramme.

Der Vorteil der über die Notwendigkeiten hinaus angelegten Infrastrukturoffensive lag aus der Sicht von 1990 in der politischen Durchsetzbarkeit:

- Zur Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen der Exportbasis fehlte der politische Wille. Im Gegensatz etwa zu einer starken ostdeutschen Metallindustrie tut Westdeutschland eine verbesserte Infrastruktur im Osten nicht weh.
- Infrastrukturprojekte wie Straßenbau machten den Erfolg eines Politikers sofort und sicher "sichtbar", im Gegensatz etwa zur Markt- oder Technologieförderung von Maschinenbaubetrieben, die langfristig wirkt und risikoreich ist.
- Die Konzentration auf Umweltprojekte wurde durch geradezu hysterische Vorstellungen über die Umweltqualität in den neuen Ländern erreicht, womit die Durchsetzbarkeit erleichtert wurde.

Gemessen an den Geldmitteln flossen so bis Jahresende 1992 etwa 46 Mrd DM an Bundesmitteln in die Förderung der Infrastruktur (Verkehr, Hochschulen, Wohnungs- und Städtebau, Wirtschaftsnaher Infrastruktur, Kommunale Investitionspauschale und Umwelt), während für Unternehmensbeihilfen vom Bund 32,4 Mrd DM abflossen. Auch diese Beihilfen sind jedoch - nach westdeutschem Muster - stark durch ökonomisch eher der Infrastruktur zuzurechnende Sektoren (Wohnungsbau, energiepolitische Auflagen) sowie durch gesellschaftliche "Luxus"sektoren (Landwirtschaft, Werften) verzerrt. Zieht man also noch die rd. 22,4 Mrd DM ab, die für die Unternehmen des Wohnungsbaus (3,56 Mrd), des Verkehrs (172 Mio), der Werftenhilfe (390 Mio) und vor allem der Landwirtschaft (18,06 Mrd DM) ausgegeben wurden, so verbleiben 10,2 Mrd DM. Von diesem Geld wurden weitere rd. 1,95 Mrd DM für die Förderung energiepolitischer Zielvorgaben eingesetzt, und 2 Mrd DM sind als Exportförderung RGW aus dem Jahre 1990 verbucht. Inwieweit diese tatsächlich dem Unternehmenssektor zugute kamen, sei dahingestellt, solange die Aufarbeitung der sog. "Vereinigungskriminalität" noch nicht abgeschlossen ist.

Im Kern dürften in der direkten unternehmensbezogenen Förderung bis 1992 bisher etwa 8,2 Mrd DM der Eigenkapitalbasis bzw. der Innovationskapazität der überwiegenden Mehrzahl der Unternehmen aus Bundesmitteln zugute gekommen sein, denen die Ausgaben der Treuhandanstalt (etwa 21,6 Mrd DM Zuschüsse für Verlustausgleiche, Investitionszuschüsse, Bürgschaften) hinzuzurechnen sind. Bei der Betrachtung des Treuhandetats ist jedoch die wichtige Kautele zu beachten, daß nicht alle Positionen auf eine aktive unternehmerische Tätigkeit abzielen, sondern vielfach reine passive Kostensenkungsmaßnahmen ("erwerberneutrale Investitionen") im Vordergrund stehen, die oft kaum als Investitionen zu werten sind. Hiervon abzuziehen sind jedoch zumindest die außerordentlichen Erträge, die durch den möglichen Verkauf von den Unternehmen entzogenen Vermögensaktiva (i.W. Boden, Versteigerung von Maschinen etc.) angefallen wären.



In dieser Rechnung könnten Vorbehalte bezüglich der zu übernehmenden Schulden der Treuhandanstalt auftreten. Man könnte versucht sein, den über die kumulierten jährlichen Zuschüsse für die Bestandsunternehmen hinausgehenden Verlust der Treuhandanstalt (i.W. aus Privatisierung) pauschal dem Unternehmenssektor zuzuordnen. Tatsächlich fließt jedoch dem Unternehmenssektor durch niedrige Kaufpreise keinerlei Vermögen oder Einkommen zu, sieht man einmal von den gelegentlichen Mitnahmeeffekten bei Kaufpreisen ab, denn niedrige Kaufpreise reflektieren niedrige zu erwartende Renditen.

Zu addieren sind ebenfalls voraussichtliche Bürgschaftsausfälle aus den Handelsgeschäften mit der ehemaligen Sowjetunion ab 1991, sowie die möglichen Ausfälle aus Sonderkreditprogrammen. Von beiden Programmelementen fällt wiederum ein Teil in den Sondersektoren Landwirtschaft und Werften an. Zudem sind etwa 13 Mrd DM an Steuervergünstigungen für Unternehmen (einschließlich 4,5 Mrd DM Investitionszulage) dem Staat entgangen.

Ohne die aus den bisherigen Verträgen (ohne 1990) zu erwartenden Verluste der Hermes-Bürgschaften und anderer Kreditprogramme, die der ostdeutschen Wirtschaft zurechenbar, sind dürften ohne den Etat der Treuhandanstalt rd. 21 Mrd DM in die Unternehmen (ohne Werften und Landwirtschaft) geflossen sein mit Treuhandetat rd. 43 Mrd DM, Stichtag Ende 1992. Die Obergrenze für die Verluste aus den genannten Kreditprogrammen dürfte zwischen 5 und 10 Mrd DM liegen.

### **3.1.3. Subventionen in West und Ost**

In der gleichen Zeit (1990 bis 1992) werden lt. Angaben des DIW die westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ohne die Werften mit 57 Mrd DM Finanzhilfen und Steuervergünstigungen subventioniert. Allein der Maschinenbau und die Elektrotechnik Westdeutschlands erhalten Subventionen - jeder allein rd. 2,5 Mrd DM - in Höhe des gesamten Ansatzes der GA-Förderung in den neuen Ländern der Jahre 1991/1992. Der Kohlenbergbau Westdeutschlands übertrifft mit 8,4 Mrd DM 1992 den gesamten Etat der direkten Finanzhilfen der Ost-Unternehmen (ohne Werften und Landwirtschaft) und selbst die aufgestockte GA/EFRE-Förderung des Jahres 1993 um das 2,4-fache.

Aus den Subventionen schließlich für die westdeutsche Landwirtschaft (Mitte 1990 bis Ende 1992) von 42 Mrd DM ließe sich das gleiche Programm (GA/EFRE, Forschungsförderung, Eigenkapitalförderung, Hermes, ERP, Treuhand) fast noch einmal finanzieren.

Die Aufstellung macht deutlich, daß die Subventionsbedingungen in Westdeutschland in einigen Sektoren vorteilhafter, in vielen Sektoren gleich hoch sind wie in Ostdeutschland. Dies ist unproduktiv, weil der volkswirtschaftliche Nutzen in Ostdeutschland in der Regel höher sein wird als in Westdeutschland. Zwar sanken die Gesamtsubventionen Westdeutschlands 1992 etwas gegenüber 1991, dies dürfte jedoch im wesentlichen auf den Abbau der Berlinförderung zurückzuführen gewesen sein. Rechnete man Staatsunternehmen aus dem Subventionsetat heraus (mit dem Argument, daß Treuhandanstalt, Bundesbahn, etc. normale Unternehmen mit Staatsbeteiligung sind), so würden sich die Gegensätze noch drastischer darstellen.

Ein besonders pikantes Beispiel des verzögerten Subventionsabbaus im Westen ist die Zonenrandförderung. Diese sollte ursprünglich Ende 1994 auslaufen, es gibt jedoch eine Übergangsregelung, die es Investoren ermöglicht, für die Jahre 1995 und 1996 Steuervergünstigungen zu bekommen. Es ist zu vermuten, daß diese Übergangsregelung aus rein politischen Motiven des Finanzministers (Landesgrenze von Bayern mit der Tschechoslowakei und den Neuen Bundesländern) getroffen wurde.

### **3.2. Investitionsförderungs politik**

#### **3.2.1. Haushaltszwänge der Länder und wirtschaftspolitische Ziele**

Im Rahmen einer Entwicklungsstrategie kommen den Agenten "Neue Bundesländern" im wesentlichen zwei Aufgaben zu:

- effiziente Verwendung der eigenen finanzpolitischen Verteilungsmasse für die entwicklungspolitischen Ziele, darunter Entwicklung der Potentiale des Landes und der Regionen.
- wirtschaftspolitische Einflußnahme auf die Ressourcenverwendung der anderen politischen Agenten Bund, Treuhand, Kommunen. Dabei muß konstatiert werden, daß die Ressourcen der Länder im Vergleich relativ gering sind bzw. durch Programme festliegen.

Die Neuen Länder werden noch auf lange Sicht in einer so schwachen eigenen Ressourcenposition sein, daß von einer eigenständigen Entwicklungspolitik nicht gesprochen werden kann. Die Deckung des Haushaltes in Sachsens beträgt durch Steuereinnahmen 1992 nur rd. 27,5%, im ostdeutschen Länderdurchschnitt sind es 25%. Die Deckungsquote in Westdeutschland beträgt rd. 73% (1992). Auch nach mehrfachen Aufstockungen des Fonds Deutsche Einheit (Mehreinnahmen durch Solidarpakt) sind die Übergangsprobleme bis zu einem Greifen des Länderfinanzausgleichs noch nicht vollständig gelöst.

Zwar befindet sich die Personalausgabenquote mit 26,3% (1993, Sachsen) noch weit unter Westniveau (rd. 40%). Die Versorgungslasten, die die Differenz ausmachen, werden sich jedoch rasch aufbauen und die stark investive Ausrichtung des Etats gefährden. Die gemessen an der Wirtschaftsentwicklung überzogenen Lohnabschlüsse für den öffentlichen Dienst haben die Investitionsfähigkeit ebenfalls ohne Not verschlechtert, dies trifft insbesondere die Kommunen.

Unter den investiven Ausgabenpositionen sind in allen Neuen Bundesländern mit Ausnahmen von Ostberlin die Finanzierung der jeweiligen Länderprogramme zur Rettung industrieller Kerne sowie die Kofinanzierungen für Maßnahmen des §249 (h), soweit sie in Landesträgerschaft durchgeführt werden, gefährdet. Das Land Sachsen droht z.B. seine selbstgesteckten Ziele bei ATLAS durch eine Überfrachtung des Programms nicht zu erreichen. Thüringen hat von vornherein seine Ambitionen auf ein geringes Maß beschränkt; selbst dieses stößt auf erhebliche Finanzierungsprobleme.

Gleichzeitig werden die Notwendigkeiten für die Länder zu einer aktiveren Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen größer, wenn die Bundesanstalt für Arbeit, was zu erwarten ist, in Zukunft ihren Beitrag auf die Höhe der passiven Lohnersatzraten beschränkt. Bisher hat nur das Land Sachsen-Anhalt ein

umfangreiches Programm zur Kofinanzierung aufgelegt. Gleichzeitig treffen sozialpolitisch bedenkliche Sparbeschlüsse die Länder z.B. beim Wohngeld bzw. die Kommunen bei der Sozialhilfe.

Generell plädieren wir für eine höhere Verfügungsmasse der ostdeutschen Länder bei der Wirtschaftsförderung, insbesondere der Technologieförderung, denn die bestehenden Bundesprogramme weisen große Schwächen und Inkonsistenzen auf, die in Landesregie durch Feinsteuerung kompensiert werden könnten. Hier sehen wir höhere Einsparpotentiale bei der derzeitigen Förderpraxis, die für entwicklungspolitisch sinnvollere Ziele eingesetzt werden können.

Andererseits haben wir während der Erhebungen die Schwächen der in den Neuen Bundesländer mit der Wirtschaftsförderung befaßten Verwaltungen bei eben dieser Feinsteuerung erfahren, wenn z.B. Schlüsseldaten nicht erhoben werden und damit wichtige Entscheidungsgrundlagen fehlen oder wenn offensichtlich von der Landeswirtschaftsförderung unsystematische ad-hoc-Entscheidungen zugunsten einzelner Unternehmen gefällt werden. **Hier verfestigt sich der Eindruck, daß keine Ausweitung der Fördermittel des Programms, sondern eine verbesserte Feinsteuerung durch die Länder und lokalen Agenten das wirtschaftspolitische Zwischenziel der Jahre 1993 und 1994 sein sollte.**

Wir beschränken uns in der folgenden Analyse auf eine Effizienzanalyse der durch die Länder wesentlich mitgestalteten Förderung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA).

### **3.2.2. Verwendung der Mittel der "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"**

#### **3.2.2.1. Ländervergleich**

Derzeit ist noch keine umfassende Evaluierung des größten wirtschaftspolitischen Sonderprogrammes der deutschen Wirtschaftsgeschichte, der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur für die Neuen Bundesländer verfügbar. Dies ist angesichts der generell unbefriedigenden Ergebnisse der ostdeutschen Strukturanpassung überraschend. Insbesondere fehlt der Schwerpunkt einer sektoralen Analyse, da aus offensichtlichen politischen Gründen regionalen Analysen auf Länderebene der Vorzug gegeben wird. Diese halten wir für ökonomisch weitgehend aussagelos.

Aus Datensicherheitsgründen enthalten wir uns auch Schätzungen über die gesamten Ausgaben der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur sowie deren Arbeitsplatz und Investitionsförderungseffekten. Wir ersetzen dies durch die Präsentation von Ergebnissen, die wir auf Länderebene erhoben haben.

Aus dem Ländervergleich selbst lassen sich nur bedingt wirtschaftspolitisch interessante Schlußfolgerungen treffen. Die Daten sind stark durch unsaubere Abgrenzungen zwischen Investitionszusagen und tatsächlich getätigten Investitionen verzerrt. Wir schätzen aufgrund der Feststellung, daß im Jahr 1992 ein Nord-Süd-Gefälle der Investitionen je Beschäftigten und bearbeitenden Gewerbe stattfand, daß sich dies auch in der GA-Förderung widerspiegelt. Wenn man die geförderten Investitionen auf die Bestandsarbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe umlegt, bestätigt sich dieses Bild.

Allerdings ist der Zusammenhang nicht mehr erkennbar, wenn die Bevölkerungszahl zugrundegelegt wird. Dies liegt offensichtlich an der geringen Industrialisierung des Nordens. Sachsen-Anhalt führt deutlich bei den Zuschüssen je Arbeitsplatz sowie je Einwohner. Dabei handelt es sich jedoch überwiegend um Zusagen und noch nicht um realisierte Investitionen.

Kritischer als die Regionalverteilung ist, ob die in den Bundesländern ausgegebenen Mittel für Zwecke der

Land	Sachsen	Meck- Vorp	Sachsen- Anha	Thüringen
Stand	Ende 1992	Mai 93	10/92	Ende 1992
<b>Gef.Investitionsvolumen Mio DM</b>	23.500	7.600	16.600	10.300
Arbeitsplätze neu	112.300		76.000	85.000
Arbeitsplätze gesichert	71.600		26.000	7.000
...gesamt	183.900	70.000	102.000	92.000
<b>Investitionen je gef. Arbeitsplatz</b>	127.787	108.571	162.745	111.957
Zuschüsse Mio DM	4.100	1.300	4.100	2.300
Zuschüsse je Arbeitsplatz	22.295	18.571	40.196	25.000
<b>Zuschußquote*</b>	17,4%	13,15%	24,7%	22,3%
Bestandsapl. Verarb. Gew. Dez. 92	273.236	51.341	174.200	134.848
<b>Investitionen je Bestandsapl.</b>	86.006	148.030	95.293	76.382
Einwohner (1.1.1992)	4.679.000	1.892.000	2.823.000	2.572.000
<b>Investitionen/Einwohner DM</b>	5.022	4.017	5.880	4.005

Quelle: KFW, DIW, eigene Berechnungen \* je DM Investition empirica

Wirtschaftsförderung das ungleichgewichtige Wachstum verstärken helfen oder es durch eine Gegenbewegung mildern. Zahlreiche interessierende Untersuchungsparameter wie die Größenstruktur der Unternehmen und die lokale Wertschöpfungsbindung der Investitionen sind leider aus der Datenlage heraus nicht beantwortbar.

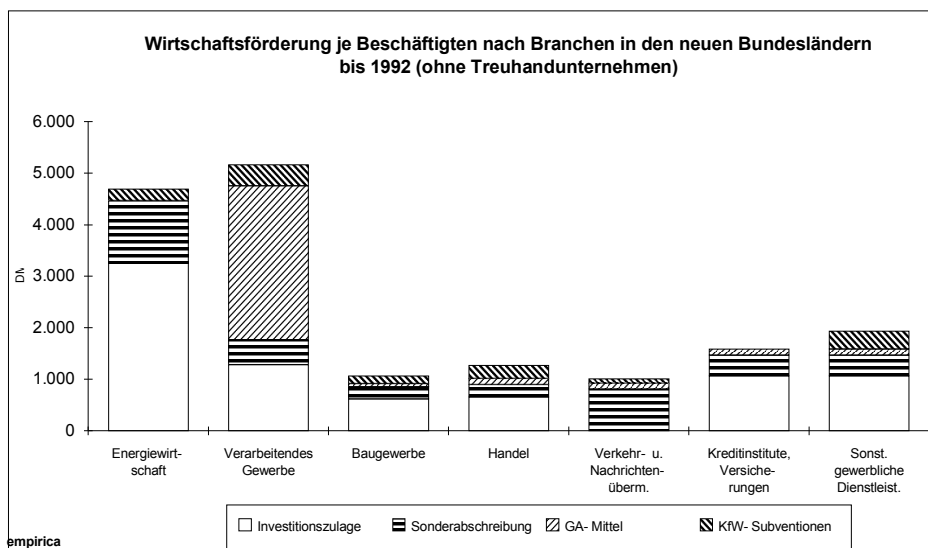
### 3.2.2.2. Alle Wirtschaftssektoren

Wir betrachten zunächst die Förderpraxis des Jahres 1992 für die Wirtschaft in Ostdeutschland insgesamt. Nach Schätzungen des DIW und eigenen Plausibilitätsberechnungen anhand der Verteilung der Investitionen wurden 1992 ausgezahlt:

- Mittel der Gemeinschaftsaufgabe: rd. 2,39 Mrd DM

- Investitionszulage: rd. 1,1 Mrd DM
- Steuervergünstigungen: rd. 1,3 Mrd DM,

also insgesamt 4,79 Mrd DM oder rd. 5.000 DM pro Beschäftigtem (II/1992, Vollbeschäftigtenäquivalent). Zum Vergleich: In Westdeutschland betragen Subventionen und Steuervergünstigungen für das Verarbeitende Gewerbe rd. 2.300 DM/Erwerbstätigem. Hinzu kommen rd. 0,75 Mrd DM sonstige Hilfen (ohne Werften), die Subventionsäquivalente der ERP-Kredite sowie diejenigen Zuschüsse der Treuhandanstalt, die bei strenger ökonomischer Betrachtung als Subventionen zu werten sind. Dies sind vor allem die massiven Kaufpreiszuschüsse, die 1992 einen Betrag von rd. 4 Mrd DM ausmachen werden. Daneben kann man überschlägig etwa 20% der 14 Mrd DM Liquiditätshilfen, Investitionszuschüsse und Verlustausgleichsmaßnahmen als Subvention werten (= 2,8 Mrd DM). Es ergibt sich ein gesamtes Subventionsniveau von rd. 12,5 Mrd DM oder 12.800 DM pro Beschäftigtem.



N.B. Nach dem Investitionszulagengesetz wurden erst zum 1.1.1993 die Sektoren Energiewirtschaft, Handel, Versicherungen und sonstige Dienstleistungen aus der Förderung herausgenommen.

Man kann also davon ausgehen, daß öffentliche Förderungen, gemessen an der Beschäftigung, rd. das fünf- bis sechsfache der westdeutschen Verhältnisse ausmachen (ohne Werften). Gleichzeitig wird, alles in allem, gemessen an den geplanten Investitionen eine Subventionsquote von rd. 50% erreicht. In Ermangelung an Zahlen zur Wertschöpfung ostdeutscher Betriebe vergleiche man das Subventionsniveau auch mit den rd. 24,5 Mrd DM Lohn und Gehaltssumme ostdeutscher Unternehmen. Danach entfallen auf jede zweite Mark Lohn und Gehalt eine DM Subvention oder Steuerausfälle. Dies ist freilich nur eine Durchschnittsbetrachtung.

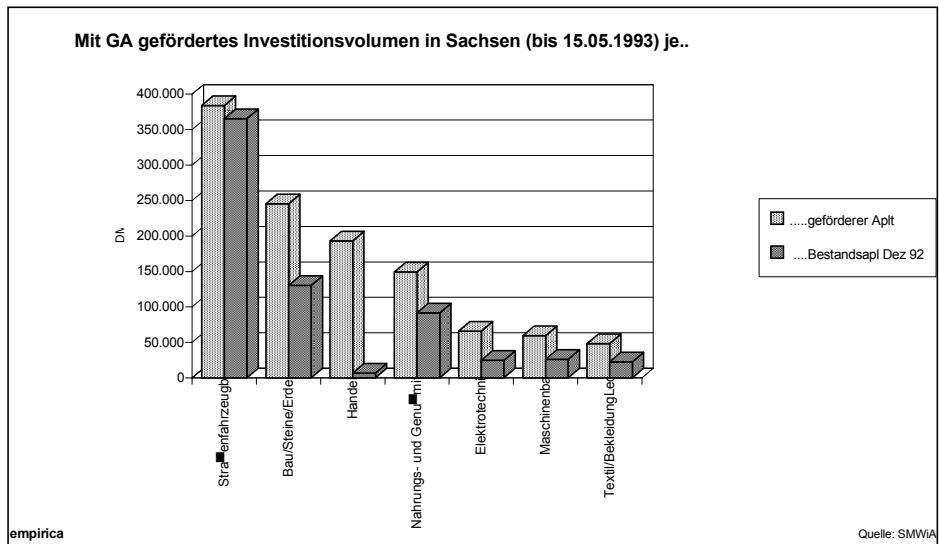
### 3.2.2.3. Förderung des Industriesektors

Im Vergleich zu anderen Sektoren der Wirtschaft ist der Industriesektor zwar tatsächlich intentionsgemäß bevorzugt, es sind jedoch schon auf den ersten Blick Einschränkungen zu machen: Wie aus der

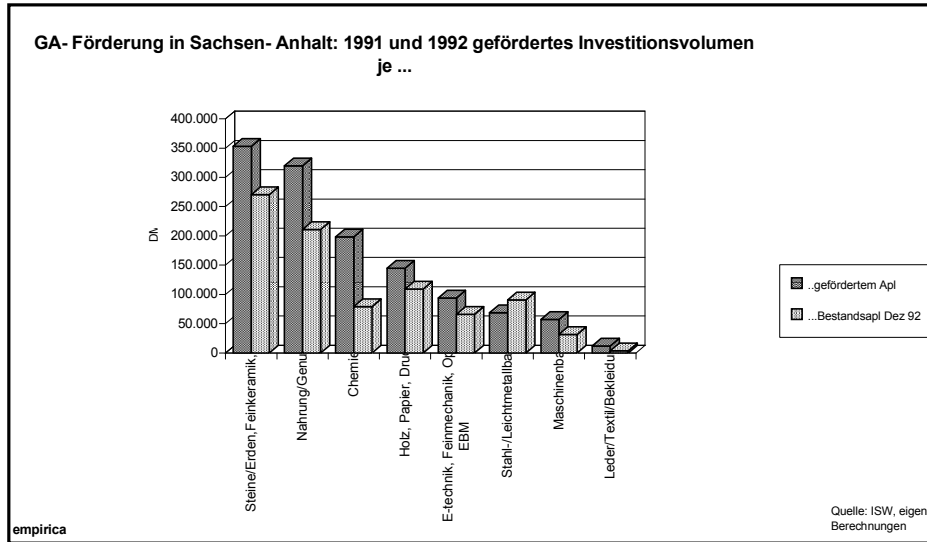
vorangegangenen Graphik ersichtlich werden andere Sektoren ebenfalls stark gefördert. Dort überwiegen die Investitionszulage, die Sonderabschreibungen und KfW-Kredite. Dabei übertrifft das Subventionsniveau im Handel das westdeutsche Niveau deutlich, in den übrigen Sektoren wird es etwa erreicht. Nur im Energiesektor unterschreitet Ostdeutschland das Förderungsniveau Westdeutschlands.

Innerhalb des Industriesektors gibt es nach dem Windhundverfahren deutliche Verzerrungen zugunsten der ohnehin durch die Programmverzerrungen starken Sektoren. Wir geben ausgewählte Sektoren wider.

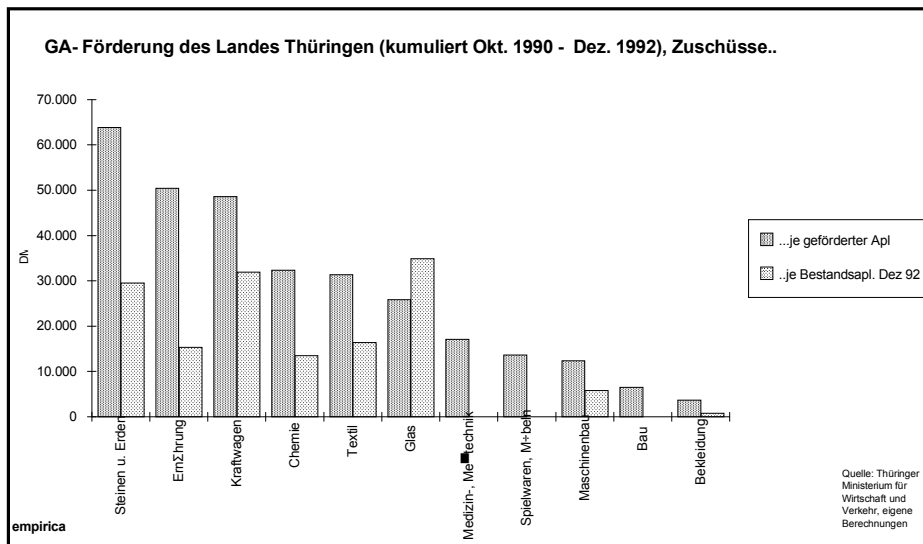
Die für **Sachsen** bis Mitte 1993 vorliegenden **sektoral aufgegliederten Daten über die GA-Mittel** zeigen, wie schon die verfügbaren Investitionszahlen des Jahres 1991, grobe Mißverhältnisse zwischen den Beschäftigtenanteilen von Branchen und deren Beteiligung an Investitionsförderung.



Die Branchen handelbarer Güter, wie Metall, Textil und Elektrotechnik haben - mit Ausnahme des Straßenfahrzeugbaus - weit unterdurchschnittlich von der Landeswirtschaftsförderung Sachsens profitiert. Allein für die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, ohnehin durch Infrastrukturprogramm und Einkommensentwicklung bevorzugt, wurden weitgehend als Mitnahme im Durchschnitt 250.000 DM je Arbeitsplatz gefördert, bei den o.g. drei Industrien waren es nur knapp 50.000. Wir schätzen, daß allein der Sektor Steine/Erden in Sachsen mit rd. 500 Mio DM gefördert wurde. Etwas geringere Mitnahmeeffekte dürfte es auch im Nahrungs- und Genussmittelbereich und im Handel gegeben haben.

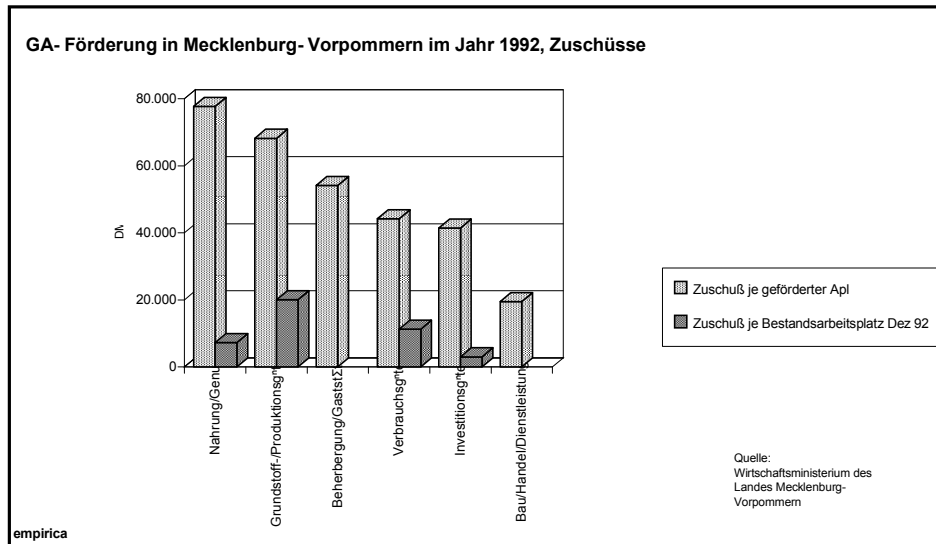


In **Sachsen-Anhalt** und in **Thüringen** lassen sich ähnliche sektorale Verzerrungen feststellen, jedoch mit lokalen Besonderheiten. Während in Sachsen-Anhalt die Chemieindustrie einen gemessen an ihrer Beschäftigung proportionalen Anteil der Investitionsförderung erhielt, war in Thüringen die bevorzugte Branche handelbarer Güter die Glasindustrie bzw. die Feinmechanik/Optik. In Sachsen-Anhalt wird die Analyse dadurch erschwert, daß die vorliegenden Evaluierungen sehr ungewöhnliche Aggregationen einzelner zweitelliger Sektoren vornehmen, so z.B. wird die Steine/Erden Industrie mit der Industrie Feinkeramik und Glas aggregiert. Dadurch werden die Verzerrungen etwas weniger sichtbar.

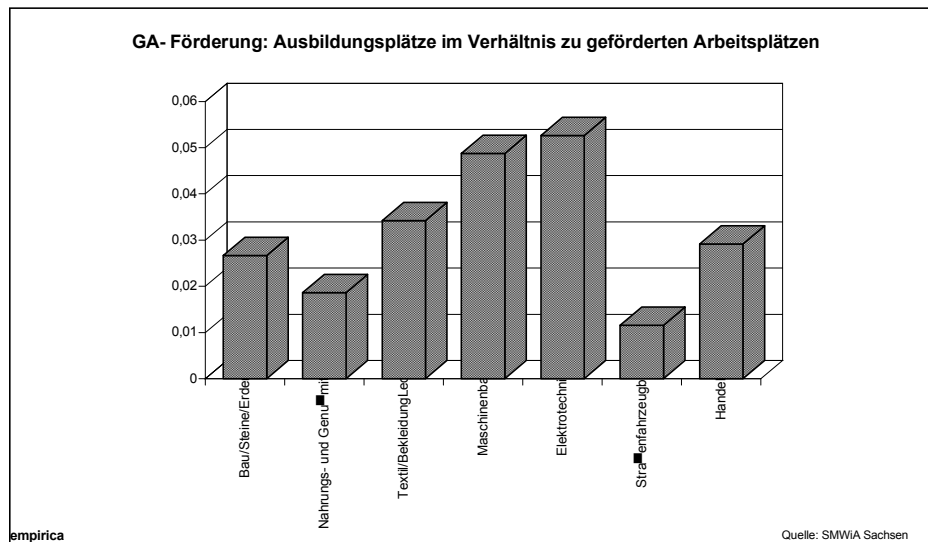


In **Mecklenburg-Vorpommern** ist die Datenlage für die Gemeinschaftsaufgabe noch diffus. Allerdings läßt sich aus dem vorhandenen Informationen ebenfalls ein deutliches Mißverhältnis zu Lasten der Investitionsgüterindustrie feststellen. Die Investitionsdaten des Landes Mecklenburg-Vorpommern weisen ebenfalls darauf hin, daß sich die sektorale Verzerrungen der übrigen behandelten Länder fortsetzen. Eine lokale

Ausnahme ist hier wiederum vorhanden, der Schiffbau. Zudem gibt es eine intensive Förderung des Fremdenverkehrs.



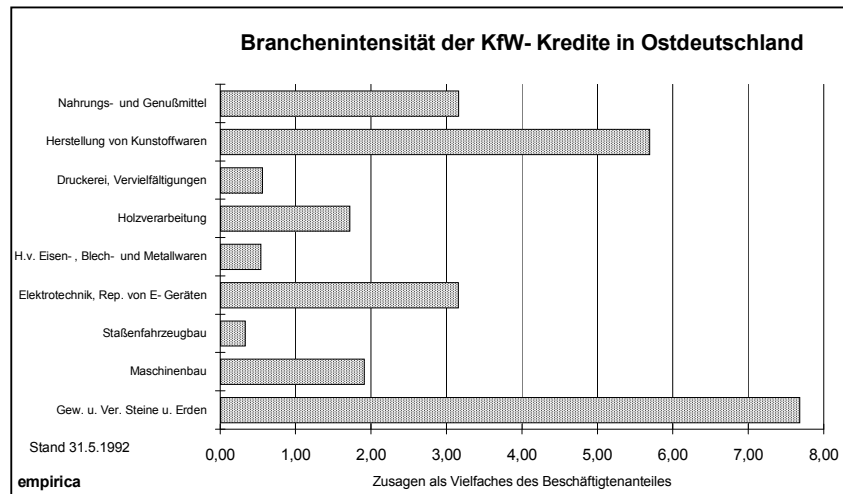
Interessant ist auch die Betrachtung der mit GA-Förderung geschaffenen Ausbildungsplätze, ein Schlüsselinstrument zur Bekämpfung der Jugendabwanderung. Wir können nur Daten für Sachsen präsentieren. Hier ergeben sich drastische Diskrepanzen; insbesondere bilden die stark geförderten Industrien Nahrung und Genuß sowie Steine/Erden kaum aus.



Die nachteilige sektorale Inzidenz der Förderung innerhalb des Industriesektors wird auch durch Zahlen des DIW über Kreditzusagen aus den ERP und KfW-Förderprogrammen für Ostdeutschland belegt. So sind im Investitionsgütergewerbe (Beschäftigtenanteil rd. 50%) nur bis Ende Mai 1992 nur 32 bzw. nur 25% der Kreditsummen vergeben worden. Allein am Investitionskreditprogramm und Mittelstandsprogramm der KfW



profitierte die Bau/Steine/Erden-Industrie mit 20% der gesamten Auszahlungen des Industriesektors, bei einem Beschäftigungsgewicht von 3,9%!



Die Daten legen für die behandelten vier Bundesländer klar offen, daß die Wirtschaftsförderung der ungleichgewichtigen Entwicklung, die durch die "holländische Krankheit" verursacht wird, "hinterherläuft". Stattdessen wäre zumindest eine behutsame Steuerung gegen den Trend der Deindustrialisierung der Exportbasis erforderlich. Ausgerechnet diejenigen Industriezweige, die gemessen an ihrem Wertschöpfungspotential und dem Strukturanpassungsbedarf die dringlichsten Investitionsbedarfe haben, profitierten von den Förderungen am wenigsten. Dies geschieht, weil sie z.T. davon ausgeschlossen waren (Treuhand), aufgrund mangelnder Kreditwürdigkeit nicht in Frage kamen (KfW, ungeklärte Eigentumsverhältnisse) oder an Investitionen gehindert wurden (Treuhand). Damit wurden zwei volle Jahre aktiver Umgestaltung der Altbetriebe vergeben.

Eine gegensteuernde Wirtschaftsförderungspolitik kann selbstverständlich die zugrundeliegenden Investitionstrends nicht vollständig kompensieren. Andererseits werden bei Befragungen einheitlich Finanzierungsdefizite von mittelständischen und Treuhandunternehmen festgestellt, die insbesondere in den genannten Exportbasissektoren ausgeprägt sind. Hier wird eine deutliche Umorientierung der Wirtschaftsförderung des Programms "Aufschwung Ost" immer dringlicher.

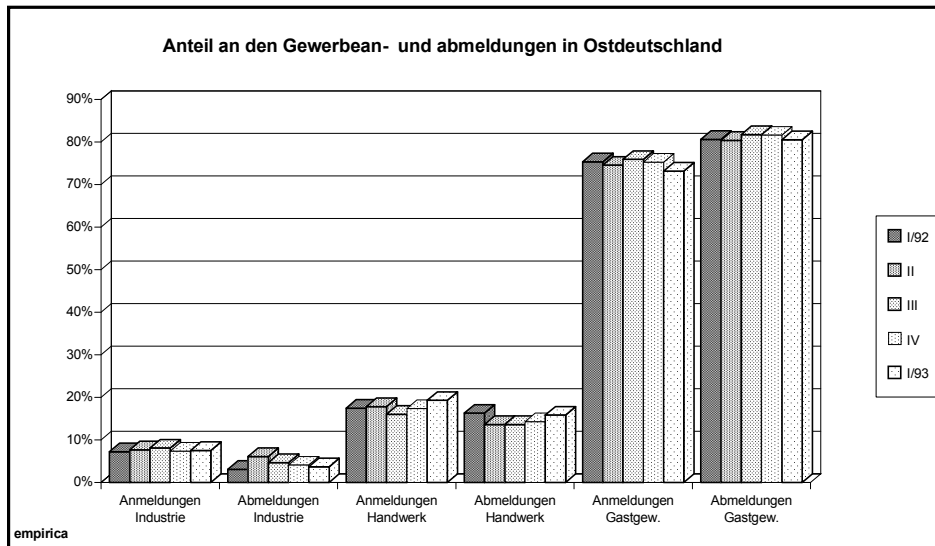
Darüber hinaus wird nicht genügend auf Mitnahmeeffekte geachtet. Diese haben hohe Dimensionen erreicht, wie zahlreiche Produktionsverlagerungen aus dem Westen zeigen. Die dreifache Übersteuerung des Bausektors wird durch die Förderungsdaten der Gemeinschaftsaufgabe deutlich unterstrichen. Wir schätzen hier die Mitnahmeeffekte in Ostdeutschland auf rd.1 Mrd DM. Für andere Sektoren gilt dies in abgeschwächter Form.

Die ostdeutsche Forschung ist von der Förderung her noch benachteiligt. Sie beträgt nur etwa drei Viertel der Fördersumme je Einwohner Westdeutschlands. Nach Angaben des Bundesforschungsministeriums kann ein Arbeitsplatz in der Industrieforschung für 20.000 DM neu geschaffen werden (Sachmittelausstattung). Dieses Niveau wird sogar z.T. von größeren Sanierungsgesellschaften erreicht, so daß für ein stärkeres Engagement finanzieller Spielraum bleiben sollte.

### 3.2.3. Personelle Inzidenz der Förderung, Mittelstand

Beim **Handwerk** hat sich mit 117.000 Betrieben (Dezember 1992) lt Statistik des Deutschen Handwerkskammertages bereits eine Versorgung ähnlich der Westdeutschlands ergeben. Die Beschäftigungsgröße wird auf 850.000 geschätzt.

Auch die Zahl der **Freiberufler** hat sich vervielfacht, wobei sich die Wachstumsraten bereits im Laufe des Jahres 1992 deutlich abflachten.



Der Aufbau eines **industriellen Mittelstandes** in den Neuen Bundesländern kommt dagegen nur schleppend voran. In Westdeutschland gibt es Ende 1992 80.000 KMU-Industriebetriebe, in Ostdeutschland nur 6.200. Während eine starre Handwerksordnung und die Sonderkonjunktur im Bau dafür sorgen, daß sich heute in den bauorientierten Handwerksberufen in verschiedenen Regionen große Knaptheiten ausdrücken, sind industrielle Kleinbetriebe und **Neugründungen** durch das Wegfallen der angestammten Großindustrie in ihrer Entwicklung gehemmt<sup>21</sup>. Während in Westdeutschland in der Industrie 66 % aller Arbeitnehmer bei mittelständischen Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern beschäftigt sind, sind es im Osten immer noch erst 33,6 %.

<sup>21</sup> Darüber hinaus muß berücksichtigt werden, daß nach Angaben des Institutes für Mittelstandsforschung, Bonn, etwa ein Drittel der Gewerbeanmeldungen auf Rechtsformänderungen zurückzuführen sind.

Die Neugründer im Industriebereich geben nach einer Analyse der Universität Leipzig als **Hauptprobleme** die schlechte Telekommunikation, die schleppende Arbeit von Behörden sowie Wettbewerbsprobleme an. Eintragungen ins Handelsregister sollen in Leipzig bereits bis zu eineinhalb Jahre gedauert haben. Als "verhältnismäßig unproblematisch" wird die Gewerberaumfrage gesehen. Teilweise wird dies mit dem Verbleiben der oft ausgegründeten Betriebe an den Altstandorten begründet. Frauen sind im übrigen als Gründer entgegen einer oft vorgebrachten Meinung ebenso wie im Westen auf die klassischen Bereiche Gastronomie und Handel beschränkt, dort jedoch mit beachtlichen Anteilen (54% bzw. 40%)

Immer wieder wird in der Regionalwissenschaft argumentiert, daß kleinere Unternehmen schneller wachsen und dynamischere Produktinnovationen vornehmen. Selten werden jedoch die Absatzstrukturen untersucht, die solchen dynamischen Prozessen zugrunde liegen. So orientieren sich KMU zunächst in ihrer Entwicklung auf die Zulieferung an Großbetriebe oder auf die Produktion hochwertiger Konsumgüter.

Untersuchungen des DIW zeigen, daß die ostdeutschen Mittelständler ihren **Absatzmarkt** zu 70 % in Ostdeutschland und nur zu 22% in Westdeutschland suchen. Dies ist zunächst aus der kurzen Unternehmensgeschichte verständlich: 2/3 der Betriebe haben weniger als 20 Beschäftigte, 20% weniger als fünf Beschäftigte. Andererseits überraschen die hohen lokalen Absatzraten der Mittelständler in den Exportbassektoren Chemie (60% Osttdt), Elektrotechnik (71%), aber auch der hohe Anteil bei Nahrungs- und Genußmitteln (ohne Back- und Fleischwaren) von 66%. Im Maschinenbau (37% Westabsatz) und in der Textilindustrie (49%) hat dagegen der Swing auf die Westmärkte in umfangreicherem Maße stattgefunden als z.B. in der Gesamtindustrie, vermutlich unter dem Zwang fehlender lokaler Märkte. Hier dürften Mittelständler deutlich flexibler reagiert haben, während in der Chemie noch die Bindungen zur ehemaligen Großindustrie überwiegen dürften.

So klagen die Mittelständler auch nicht einheitlich über Absatzprobleme, sondern häufiger über Kosten- und Organisationsprobleme: Problemhierarchie: Löhne und Gehälter, Vertriebsstruktur, Finanzierungsmittel, kommunale Verwaltung, Produktionsanlagen, Infrastruktur, qualifizierte MA, kaum: Gewerbestandorte.

Insbesondere die finanzielle Ausstattung und Investitionsfähigkeit der Unternehmen werden durch die **Lohnkosten** stark beeinträchtigt. So lagern denn nach einer Studie von BASIS in Leipzig selbst mittelständische Unternehmen Fertigungen nach Polen und CSFR aus bzw. erhöhen ihren Vorlieferungsgrad. Für die Investitionen bedeutet der Lohnkostendruck, daß KMU etwa im Durchschnitt der Industrie investieren, wobei die geringen Investitionen der Treuhandunternehmen diesen verzerren. Die positive Kehrseite der Medaille aus wirtschaftspolitischer Sicht sind eine höhere Arbeitsintensität und geringere Mitnahmeeffekte. Allein aus diesem Grund sollten Überlegungen zur weiteren Stärkung der Eigenkapitalbasis gerade ostdeutscher Mittelständler im Industriebereich getroffen werden.

Ein weiterer Effekt der starken Belastung durch die Lohnentwicklung ist, daß mittelständische Unternehmen in der Überzahl **flexible Lohnzahlungssysteme** vereinbart haben und sich damit von der Tarifpolitik weitgehend abkoppeln. Es überwiegen Sondervereinbarungen über die Lohnhöhe, Investivlohnmodelle, seltener gibt es Gewinnbeteiligungsmodelle.

**Eigenkapitalförderung, Existenzgründungsprogramm und Bürgschaften** haben sich als Hilfe zur Risikokapitalstützung bewährt. Die Mehrzahl der MBO hätten ohne diese Instrumente nicht stattfinden können, da sich die Banken passiv verhielten und die Eigenkapitaldecke verschwindend ist. Jedoch ist die Eigenkapitalausstattung vieler Unternehmen nach wie vor sehr unbefriedigend. 61% aller industriellen Mittelstandsunternehmen klagen über fehlende Investitionsmittel.

Die Kosten der Investitionen sind hoch. So liegen die durchschnittlichen Investitionen je Gründer 1992 in Ostdeutschland mit 360.000 DM um 50% über dem westdeutschen Wert. Als Begründung lassen sich die hohe Zahl von MBO und die meist notwendigen Bauinvestitionen anführen. Daher greift die Ostdeutscheninzidenz bei der **Investitionszulage** (20%) mit einer Obergrenze von 1 Mio DM zu kurz.

Bedenklicher als Investitionszahlen stimmt, daß der Mittelstand in Ostdeutschland wegen des Absatz-Kostendrucks und trotz der Bundesförderungen seinen **Forschungs- und Entwicklungsbestand** z.T. drastisch reduziert. Eine Studie der IHK Leipzig untersuchte 55 KMU (45.000 MA, 1.100 F+E) und kam zu dem Ergebnis, daß weniger als ein Drittel der Unternehmen noch Forschung + Entwicklung betreibt. Der Personalbestand ist mit 3,1% deutlich unter dem Stand der Altbundesländer von 5,1%. Daß als Hauptgrund der Reduzierungen mit 61% der Befragungen die Kosten genannt wurden stellt der Forschungsförderung in den Neuen Bundesländern ein Armutszeugnis aus.

Über die Finanzierungsprobleme könnte ein ausreichendes **externes Risikokapital** hinweghelfen. Bei der Ausstattung mit Risikokapital (d.h. Beteiligung von Venture Capital-Gesellschaften oder institutioneller Anleger) ist der Mittelstand erst zu einem verschwindenden Teil zum Zug gekommen (0,03% des Bestandes von 360.000 Unternehmen). Die westdeutschen Gesellschaften haben bis Mitte 1993 nur rd.400 Mio DM an Beteiligungen in den Neuen Ländern aufgenommen, die sog. Bankeninitiative (1 Mrd DM) stockt noch. Von den Geldern ging bisher nur rd. ein Drittel an Industrieunternehmen. Die Multiplikatoren des Risikokapital für die Finanzierung sind hoch, meist helfen die Westpartner zudem bei der Absatzsicherung und Unternehmensorganisation.

Als entwicklungspolitisch häufig verfehlt ist, durch das Fehlen einer klaren Präferenzpolitik bedingt, das **Verhalten der Treuhandanstalt gegenüber ostdeutschen Gründern im Wege des MBO** zu bezeichnen.

Aus zahlreichen eigenen Interviews und Mitschnitten der öffentlichen Diskussion resumieren wir:

- Westdeutsche Investoren scheinen den hochmotivierten ostdeutschen Gründern aus den Betrieben zumindest in der Anfangsphase systematisch vorgezogen worden zu sein. In zahlreichen Fällen wurde bei Vorliegen von "nur" einem Angebot durch ostdeutsche Mitarbeiter kurzerhand die Liquidation bzw. Gesamtvollstreckung des Unternehmens eingeleitet.
- Es gibt starke Hinweise darauf, daß ostdeutsche MBO-Bewerber bei den Finanzierungsbedingungen, insbesondere beim Altschuldenerlaß und bei der Grundstücksvergabe, gegenüber westdeutschen Firmen diskriminiert wurden. Dies allein der Unerfahrenheit der Ostdeutschen zuzuschreiben, erscheint kaum gerechtfertigt. Oft lag es allein im persönlichen Ermessen des Privatisierers, in welchem Umfang Altschulden erlassen wurden.
- Eher ästhetische Momente, wie die gelungene Präsentation eines Konzeptes oder sicheres Auftreten und Rhetorik, wurden den Ostdeutschen nicht honoriert - Konzepte oft wegen Formmangel hinangestellt. Auf persönliche Motivation und Psychologie der Ostdeutschen wurde wenig gegeben.

Das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, bestreitet die Relevanz der Altschuldenfrage zumindest für reprivatisierte Betriebe. Danach hatten mit Stand August 1992 50 % der reprivatisierten Betriebe keine Altschulden. Bei 20 % lag der Anteil der Altkredite bei der Bilanzsumme zwischen 1 % und 20 % und bei 30 % der Unternehmen höher als 20 %. Es sind jedoch keine Angaben darüber möglich, wieviele Betriebe insgesamt Altkredite tragen müssen, ob diese bedient werden und wieviele Beschäftigte davon betroffen waren. Wir halten diesen Punkt für die Privatisierung im Rahmen von MBO nach wie vor für zentral. Anstatt die Situation der ostdeutschen Gründer und Übernehmer zu erkennen und diesen zu einer erfolgreichen Gründung zu verhelfen, wurde die Treuhand, u.a. bedingt durch ihr eigenes und das Anreizsystem ihrer Mitarbeiter, ungewollt zum wahrscheinlich wichtigsten Hemmnisfaktor der Mittelstandsentwicklung in den neuen Ländern.

Zumindest die Verfügbarkeit von ausreichenden Flächen als Basis für die Fremdkapitalbeschaffung hätte großzügig geregelt werden müssen. Zum Vergleich: Der Wert eines hypothetischen größeren Grundstückes (3 ha a 2.000 DM/qm) in Dresdner Innenstadtlage, das sich in Treuhandbesitz befindet, übersteigt das Volumen des sächsischen Mittelstandsprogramms. Es fehlte jede entwicklungsorientierte Vermarktung der nicht-betriebsnotwendigen Grundstücke auf Seiten der Treuhand, z.B. in Form von gestaffelten Kaufpreisen je nach Ertragslage des Unternehmens. Stattdessen wurden Buchwerte zugunsten des Bundes ohne jeden Entwicklungseffekt akkumuliert; nur zu häufig wurden diese - hypothetischen - Werte als Opportunitätskosten gegen das Weiterbestehen des Unternehmens gegengebucht (Beispiel: Edelstahlwerke Freital). Selbst bei tatsächlich in der erwarteten Höhe realisierten Grundstückserlösen (Beispiel: Narva-Werke Berlin) ist dieses Verfahren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht in Frage zu stellen.

**Es überrascht, in welchem Umfang trotz der hohen Transfers für Ostdeutschland bei den Mittelständlern Knappheit von Finanzierungsmitteln in Unternehmen über das zu erwartende Maß vorherrscht. Hier liegt eindeutig eine Fehlausrichtung des Programms vor, das sich an den vorhandenen Unternehmerleistungen orientieren muß, zumal wenn diese unter so ungünstigen Faktorkostenrelationen und Marktbedingungen starten müssen wie die ostdeutschen.**

Eine ausreichende finanzielle Ausstattung ist insbesondere im Hinblick auf den für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung des Landes entscheidenden **Wachstumsprozeß** des Unternehmens wichtig. Hat das Kleinunternehmen nach der Innovationsphase und den ersten Absatzerfolgen (z.B. mit Hilfe von local content) die potentielle Marktreife der Produkte erreicht, beginnt die eigentliche Umorientierungsphase, die zu einer Marktdurchdringung, zur Kostensenkung und zu organisatorischer Effizienz führen muß. Klassische betriebswirtschaftliche Untersuchungen zeigen, daß bei dieser "kritischen Unternehmensgröße" die Zahl der Insolvenzen wieder zunimmt, weil risikoreiche strategische Entscheidungen (Aufbau eines Forschungsstabs?, Marketingstabs?, etc.) Verluste verursachen oder die Kapitalausstattung und -zusammensetzung Mängel aufweist. In dieser Phase befinden sich derzeit vor allem MBO's, die von Treuhand und Banken unterkapitalisiert sind und hohe Risiken eingehen müssen.

Die Wirtschaftspolitik muß einen Weg finden, den Wachstumsprozeß der sich entwickelnden mittelständischen Unternehmen zu organisieren, wenn eine gewisse Reindustrialisierung stattfinden soll. Dazu müssen die Ressourcen aller wirtschaftspolitischen Agenten gebündelt werden.

### 3.2.4. Förderung und Kapitalintensität

Kapitalintensive Industrien haben durch die hohen Förderpräferenzen einen besonderen Anreiz, in den Neuen Ländern zu investieren. Zwar ist eine hohe Kapitalintensität je Arbeitsplatz erwünscht, weil die sich an das Westniveau anpassenden Löhne nur so langfristig erwirtschaftet werden können. Durch fehlende Obergrenzen und große Sprünge im Kapitaleinsatz gibt es jedoch Verdrängungen innerhalb des wirtschaftspolitischen Programms, unerwünschte Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen. Unter den Verdrängungen leiden insbesondere:

- kleine und mittlere Unternehmen, die sowohl von der Bereitstellung der Investitionszuschüsse, wie auch von den Bearbeitungszeiten ihrer Anträge her, schlechter gestellt sind.
- Unternehmen mit höherer Arbeitsintensität, die für den Beschäftigungseffekt nicht entsprechend belohnt werden.
- andere unternehmensbezogene Förderungen (Treuhandunternehmen, Forschungsförderung, etc.) und andere Haushaltsposten.

Derzeit liegt für die Neuen Bundesländer insgesamt keine Investorenliste vor. Bis auf Brandenburg und Sachsen-Anhalt hat noch kein Bundesland von sich aus eine solche Liste veröffentlicht. Zudem existieren keine auf völlig aktuellem Stand befindlichen Listen. Wir stellen im folgendem die uns bekannten größten Investitionsprojekte der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg zusammen. Dabei zeigt sich deutlich die Dominanz von kapitalintensiven Industrien in der Investitionstätigkeit in Sachsen-Anhalt.

Größere Investitionsprojekte in Sachsen (Auswahl)					
Investor	Ort	Branche	Investition Mio. DM	Apl.	Invest./Apl
Enso- Gutzeit Konzern	Eilenburg	Papierfabrik	850	400	2.125.000
VW	Mosel b. Zwickau	Pkw	3.300	6.500	507.692
Coca- Cola GmbH	Radeberg	Getränke	98	300	326.667
Riva- Gruppe	Riesa	Stahl	92	300	306.667
Quelle Großversandhaus	Leipzig	Versandhaus	950	3.500	271.429
Wöhrl- Gruppe	Plauen/Leipzig	Handel	40	150	266.667
Schubert&Salzer	Leipzig	Gußformteile	100	600	166.667
Robert Bosch AG	Sebnitz	Elektrowerkzeuge	71	505	141.386
Flender AG	Penig/Wittgendorf	Antriebstechnik	140	1.300	107.692
MAN- Roland/Plamag	Plauen	Druckmaschinen	98	1.100	89.091
Saint Gobain	Torgau/Wilsdruff	Glas	77	1.033	74.540
Siemens AG	versch. Standort	Elektrotechnik...	348	6.797	51.199
Phillipp Morris	Dresden	Tabak	28	850	32.941
Lentjes AG	versch. Standorte	Stahlbau	27	1.700	15.882
L'Air Liquide	Böhlen	Techn. Gase	267	k.A.	
Feralpi SpA, Lonato	Riesa	Baustahl	93	k.A.	

Quelle: WFS und eigene Erhebung, z.T. geschätzt empirica

Es ist festzustellen, daß in Sachsen-Anhalt allein zehn Projekte eine Kapitalintensität von 1 Mio DM pro Arbeitsplatz und mehr haben. Es dominieren die kapitalintensiven Branchen wie Chemie, Zucker, Zement, Automobile. Festgestellte Kapitalintensitäten gehen bis zu 2 Mio DM je Arbeitsplatz.

Es kann davon ausgegangen werden, daß bis auf Ausnahmen die Investitionsförderung proportional stattfand. Somit ergeben sich z.T. Subventionsgrößen von bis zu 700.000 Mark je Arbeitsplatz. Im Schiffbau in Mecklenburg-Vorpommern sollen es sogar 800.000 bis 900.000 DM sein.

### Größere Investitionsprojekte in Sachsen- Anhalt

Investor	Ort	Produkt	Investition	Apl.	Invest./Apl
Diamant Zuckerfabrik	Könnern	Zucker	480,4	230	2.088.696
Zuckerbund Nord	Bernburg	Zucker	393,8	206	1.911.650
Cerestar		Nahrungsmittel	320,0	185	1.729.730
TED	Leuna	Mineralöl	4.300,0	2500	1.720.000
Zuckerfabrik Zeitz	Zeitz	Zucker	420,0	270	1.555.556
Haereus	Bitterfeld	Chemie	90,0	80	1.125.000
E.Schwenk		Baubedarf	530,0	492	1.077.236
Solvay- Werke	Bernburg		465,0	450	1.033.333
Bayer	Bitterfeld	Chemie	775,0	775	1.000.000
Solvay PC- Chemie	Bernburg	Chemie	190,0	190	1.000.000
Schmalbach- Lubeca	Hermisdorf	Getränkedosen	165,0	190	868.421
Karsdorfer Zement	Karsdorf	Zement	451,9	600	753.167
Linde	Leuna	Chemie	200,0	270	740.741
Coca- Cola		Getränke	96,6	149	648.322
Otto Versand		Handel	503,7	1200	419.750
N.N	Klieken	Bauteile	7,5	22	340.909
REGE- Motoren	Magdeburg	Motorenteile	51,0	150	340.000
NN		Druck	211,5	1383	152.928
SAMAG	Sangerhausen	Maschinenbau	189,5	1490	127.181

Quelle: Landesentwicklungsbericht Sachsen- Anhalt, div. Quellen, eigene Erhebungen, z.T. geschätzt

empirica

### Größere Investitionsprojekte in Brandenburg (Auswahl)

Investor	Ort	Branche	Investition Mio. DM	Apl.	Invest./Apl
Haindl Papierwerke	Schwedt/Oder	Papier/Druck	750	330	2.272.727
Color EMAG	Kr. Potsdam	Elektrotechnik	175	120	1.458.333
Kronotex	Kr. Wittstock	Holzverarbeitung	235	260	903.846
News Burda Druck	Kr. Straußberg	Papier/Druck	145	198	732.323
Fa. Röben	Kr. Belzig	Steine/erden	110	185	594.595
Hornitex Werke	Beeskow	Holz- /Kunststoffver	180	342	526.316
Kraftanlagen AG	Beeskow	Holzverarbeitung	170	350	485.714
VEBA Öl, DEA Mineralöl	Schwedt/Oder	Chemie	1.250	2600	480.769
Herlitz	Kr. Nauen	Papier/Druck	230	500	460.000
Readymix	Kr. Fürstenwalde	Steine/erden	704	1600	440.000
Schaeffler KG	Luckenwalde	Maschinenbau	151	350	431.429
Heidelberger Druckmaschinen	Brandenburg	Maschinenbau	854	2000	427.000
BMW / Rolls Royce	Kr. Zossen	Flugzeugturbinen	400	1000	400.000
Schwedt Papier + Karton	Schwedt/Oder	Papier/Druck	180	545	330.275
BASF	Kr. Senftenberg	Chemie	688	2835	242.681
Druckgesellschaft (FAZ)	Potsdam	Papier/Druck	160	760	210.526
Riva- Gruppe	Kr. Oranienburg	Eisen- /Stahlerzeug	120	1050	114.286
AEG	Kr. Oranienburg	Fahrzeugbau	300	3100	96.774
Plumrose- Böklunder	Kr. Eberswalde	Nahrung- /Genußm	114	1250	91.200
Wisser- Gruppe	Kr. Potsdam	Elektrotechnik	120	2700	44.444

Quelle: IWH Konjunkturbericht 7/92, eigene Erhebungen, z.T. geschätzt

empirica

In einer Kosten-Nutzen-Analyse der GA-Förderungen sind die Multiplikatoreffekte der geförderten Investitionen zu berücksichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Raffinerie Leuna, unter Arbeitsplatzgesichtspunkten vielleicht auch die Papierfabriken in entlegenen Gebieten, günstiger zu bewerten, als es die Fördergrößen erscheinen lassen. Es bleibt jedoch festzuhalten:

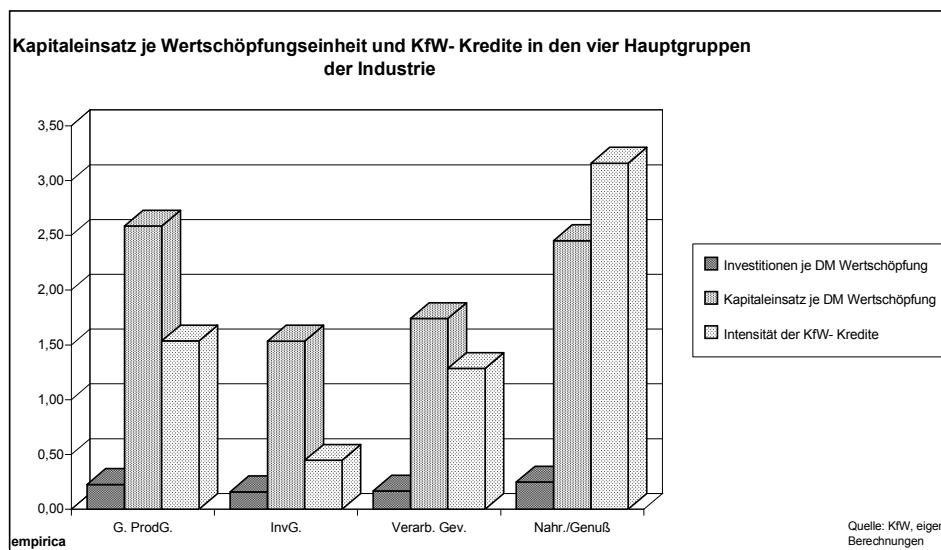
- Bei den aufgeführten Objekten übersteigt die Investitionssumme den durchschnittlichen Kapitaleinsatz des jeweiligen Sektors z.T. um das Doppelte und Dreifache.
- Die meisten der aufgeführten Investitionen besitzen bei weitem nicht den regionalen Multiplikatoreffekt der Leuna-Raffinerie oder des VW-Werkes in Mosel für die neuen Länder.
- Bei keinem der besonders kapitalintensiven Investitionsprojekte ist die Schaffung dispositiver Funktionen (z.B. Forschung, Stabsstellen) bekannt, die eine Übersubventionierung rechtfertigen würde; im Gegenteil, alte Funktionen werden in vielen Fällen abgebaut.

- Viele der kapitalintensiven Projekte sind auch gleichzeitig solche mit erheblicher Umweltbelastung (Zement, Chlorchemie, Zellulose).
- In Sachsen-Anhalt kommt es zu offenen Konflikten zwischen den Fördersummen, die für Chemie/Leuna eingesetzt werden, und den Bedürfnissen mittlerer und kleinerer Unternehmen.

Die Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmeeffekte in einzelnen Branchen sind - obwohl aus der subjektiven Sicht der neuen Länder vordergründig zweitrangig - nicht zu unterschätzen :

- BASF baut eine neue Produktionsanlage in Schwarzheide für 1,6 Mio DM je Arbeitsplatz. Die alte Anlage in Mannheim (mit der Hälfte der Kapitalintensität) wird stillgelegt.
- Die Papierfabrik Eilenburg dürfte mit rd. 2 Mio DM pro Arbeitsplatz die kapitalintensivste Papierfabrik der Welt sein, analog gilt dies für die Zuckerfabrik Könnern. Mit den voraussichtlichen Fördermitteln könnte die vierfache Zahl an Maschinenbauarbeitsplätzen gerettet werden.
- Insbesondere die Subventionierungen der Zucker- und Zementindustrie führen zur direkten Vernichtung von Arbeitsplätzen im Westen und damit zu reinen Mitnahmeeffekten aus gesamtdeutscher Sicht. Von neun westdeutschen Zuckerfabriken werden - trotz durch EG-Recht kartellisiertem Markt - drei geschlossen werden. Damit ergibt sich eine rekordverdächtige Dreifachsubvention der EG, der Verbraucher (über fixierte überhöhte Preise) und des deutschen Staates (über die Investitionsbeihilfen Ost).

Auch die Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau sind deutlich zugunsten der kapitalintensiven Industrien (gemessen an der Wertschöpfung) verzerrt. Es werden die Beschäftigtenanteile und die Verteilung der KfW-Kredite verglichen.<sup>22</sup> Auch hierin kommt das Windhundverfahren zum Ausdruck, denn die kapitalintensivsten Branchen investierten zuerst. Durch die Koinzidenz einiger dynamischer Industriesektoren mit einer hohen Kapitalintensität werden die Programme ausgeblutet.



<sup>22</sup> Zahlen größer (kleiner) als eins bedeuten eine über (unter)-proportionale Berücksichtigung des Sektors



### **3.2.5. Fazit zur gegenwärtigen Investitionsförderung**

Wir sehen aus der vorangegangenen, notwendiger noch rudimentären Analyse Einsparpotentiale bei der Investitionsförderung in den Neuen Bundesländern in Milliardenhöhe, wenn Förderungen, die reinen Mitnahmekarakter haben, eingestellt werden. Als Alternative schlagen wir jedoch nicht eine ersatzlose Streichung, sondern eine Umorientierung auf die Exportbasis vor. Insbesondere zielte eine klare Obergrenze der Investitionsförderung (z.B. beim einfachen der westdeutschen, durchschnittlichen Kapitalintensität) bzw. einer Staffelung der Födersätze. Damit droht das wirtschaftspolitische Programm sich an überdimensionierten Großprojekten, die zum größten Teil reine Mitnahmeeffekte sind, auszubluten.

Bei der verstärkten Förderung ostdeutscher Unternehmer (20%ige Zulage) wurden dagegen Fördergrenzen eingeführt, die nur als unzureichend zu charakterisieren sind. Insgesamt war die GA-Förderung nicht genügend an dem Engpaß lokale Unternehmerleistungen orientiert.

### **3.3. Infrastrukturpolitik**

#### **3.3.1. Verkehr**

##### 3.3.1.1. Fehler im Projektmanagement

Angesichts der akuten Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur ist verständlich, daß rd. 29 Mrd DM für die Infrastrukturförderung verwendet wurden. Eine umfassende quantitative Evaluation ist mangels ausreichender Daten nicht möglich. Zahlreiche Einzeleindrücke führen jedoch zu folgender, sehr stark an den Entscheidungsprozessen orientierten, Bewertung:

- Aufgrund des hohen Zeitdrucks und der unzureichenden Planungs- und Realisierungskapazitäten bzw. der Entscheidungsengpässe in der Lokal- und Landespolitik wurden vielfach bequeme, leicht realisierbare Maßnahmen (Instandsetzungen, Oberflächenkosmetik,..) vorgezogen. Ortsumgehungen, Beseitigung von Engpässen in Netzen haben demgegenüber ein geringeres Gewicht.
- Die Koordination der Projekte ist mangelhaft. So wurden Hauptverbindungsstrecken zwischen den wichtigsten Wirtschaftszentren der neuen Länder teilweise ohne Not fast unerreichbar gemacht.
- Die langen Planungsfristen verhindern, daß wichtige Vorhaben entscheidungsreif werden (Beispiel: Im Umland Berlins fehlen leistungsfähige Tangentialbeziehungen von Oranienburg nach Potsdam bzw. Schönefeld nach Potsdam. Die Orientierung des Umlands auf die Kernstadt Berlin hin wird damit durch die Verkehrsinfrastruktur verstärkt.)

##### 3.3.1.2. Bundesverkehrswegeplan auf westliche Interessen konzentriert

Es zeigt sich, daß die folgenden beiden Aspekte bei der Abfassung des Bundesverkehrswegeplanes im Vordergrund standen:

- schnelle Erreichbarkeit der Knoten Berlin, Leipzig, Erfurt und Polen/Tschechien von Westdeutschland aus. Relativ geringe Vernetzung der Neuen Länder und Schwerpunkt auf westdeutsche Interessen.

- "Big-Push" durch Autobahnen für strukturschwache Räume nach dem in den fünfziger und sechziger Jahren in Westdeutschland praktizierten Modell. Es handelt sich vor allem um die Räume Zentrum Mecklenburg und Süd-Vorpommern und Südharz.

Wir diskutieren das Beispiel A20:

Wie die Verteilung der Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern zeigt, ist Entwicklung zwar entlang der Autobahn Berlin-Hamburg relativ günstig, dagegen existieren an der Autobahn Rostock-Berlin die höchsten Arbeitslosenquoten. Verkehrswege, die sich nicht am wirtschaftspolitischen Potential, sondern an politischen Vorstellungen, orientieren, sind in der Regel Fehlinvestitionen mit dem Effekt, daß sie weitere Vorhaben verdrängen.

Untersuchungen der BfLR, Befragungen vor Ort und einfache ökonomische Überlegungen machen deutlich, daß die derzeitige Trassenführung der A 20 fehlerhaft ist, da sie - zumindest für die ostdeutsche Wirtschaft - die denkbar geringstmöglichen Erschließungseffekte aller Varianten aufweist. Sie verläuft sehr weit südlich durch leere Räume und verkürzt stärker die Verbindung Hamburg-Polen als die Verbindungen Berlin-Usedom-Rügen und Hamburg-Rügen, die für die lokale Wirtschaft herausragende Bedeutung haben. Ihre einseitige Ost-West-Ausrichtung wird folgerichtig die von den Umweltwirkungen sehr problematische Direktverbindung Berlin-Rügen (B 96) sowie zahlreiche Ortsumgehungen der Ostseestädte notwendig machen. Für beides fehlt ein Finanzierungskonzept.<sup>23</sup> Eine innere Erschließung des Landes Mecklenburg-Vorpommern findet, ebenso wie eine engpaßorientierte Verkehrsplanung, kaum statt.

Mit der Trassenführung wird, wie die Berechnungen von Eckey/Horn zeigen, zwar die Erreichbarkeit von Süd-Vorpommern deutlich erhöht, für die Ostseestädte von Wismar bis Stralsund ergeben sich jedoch kaum Verbesserungen. Es wird an den wirtschaftlichen Potentialen vorbeigeplant und auf die Entwicklung des Zentrums Mecklenburgs und des weitgehend strukturschwachen Vorpommerns gesetzt. Analogien aus Süddeutschland (Raum zwischen Stuttgart und Nürnberg) zeigen jedoch, daß ein stimulierender Effekt durch verbesserte Infrastruktur nicht notwendigerweise zur Entwicklung potentialarmer Räume führt. Die Kausalität Autobahn und dann Entwicklung läßt vielmehr deutlich durch die Empirie falsifizierte Denkmuster der 60er Jahre erkennen.

Dagegen werden die sich immer mehr verschärfenden Engpässe in den Hochpotentialräumen Schwerin/Wismar/Rostock und Rügen (saisonal) nur unzureichend angegangen. Die Autobahn erfüllt keine Zwecke der Ortsumgehung mehr, für die ein maximaler Abstand von den Zentren von 10 km notwendig wäre. Hierbei muß die durch die Verkehrsplanung kaum begleitete Entwicklung der neuen Gewerbe- und Wohngebiete um die Städte genauer betrachtet werden. Schon heute machen Einkaufszentren und Gewerbe/Speditionen an Ausfallstraßen in den neuen Ländern die Zentren immer schwerer erreichbar. Dieser durch unkoordinierte Planung hervorgerufene Engpaß ist für die verkehrliche Erreichbarkeit Straße letztlich entscheidender als die Durchschnittsgeschwindigkeit zwischen den Zentren (zumal sich die Unterschiede zwischen Landstraße und Autobahn durch Staus immer mehr annähern).

Eine vertretbare Lösung hätte darin bestanden, eine möglichst zentrennahe Autobahn tangential an die neuen Gewerbe- und Wohngebiete von Wismar, Rostock, Stralsund und Greifswald heranzuführen und für die schnelle Ost-West-Verbindung Hamburg-Stettin andere Varianten zu prüfen. Damit hätte man zudem für die wichtiger werdende Relation Berlin-Rügen eine zweitbeste Lösung gefunden, die nun fast unmöglich erscheint.

Infrastrukturprojekte in Ostdeutschland sollten mindestens gleichberechtigt neben dem Aspekt der Ost-West-Verbindungen zur **Anbindung und inneren Erschließung Ostdeutschlands** dienen.

<sup>23</sup> So wurden nur die Ortsumgehungen Neubrandenburg, Ludwigslust und Güstrow in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen.

Aus diesem Blickwinkel sind einige Prioritätensetzungen wie z.B. die nachrangige Bewertung der Schnellbahnstrecken Nürnberg-Plauen-Zwickau-Chemnitz-Dresden, Hannover-Magdeburg-Leipzig und Berlin-Rügen bzw. Usedom unverständlich.

Verkehrspolitisch vollkommen vernachlässigt ist der Südwesten Sachsens/Südosten Thüringens, ein Ballungsraum mit rd. 2 Mio Einwohnern. In der Region gibt es weder einen Flughafen noch eine IC-Strecke. Bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit wäre eine IC-Anbindung für das Oberzentrum Chemnitz dringend erforderlich gewesen.

Der strukturelle Umbruch der ostdeutschen Volkswirtschaft hat auch eine **Änderung der Verkehrsflüsse** zur Folge. Erreichten zu DDR-Zeiten viele Arbeitnehmer ihre Arbeitsstelle im Werkverkehr, so ist heute ein verstärktes Fernpendeln in die regionalen Zentren festzustellen. Solange Arbeitsplatzdefizite regional konzentriert sind, sollte verstärkt engpaßorientiert an den Verkehrsdefiziten gearbeitet werden, bevor größere Projekte finanziert werden.

- **Beispiel Raum Halle/Leipzig:** Hier ist ein Gesamtverkehrskonzept notwendig, das sich auf veränderte Pendlerbeziehungen einstellt. Eine dauerhafte Erhöhung der Pendelbewegungen z.B. aus den "strukturellen Notstandsgebieten" Mansfelder Land, Burgengebiet, Torgau, Riesa/Eilenburg und Borna in die Region Halle/Leipzig erfordern einen entsprechenden Infrastrukturausbau. Ähnliches würde bei einer eventuellen Stilllegung des Crackers in der Böhlen bei Leipzig, notwendig da Arbeitskräfte möglicherweise aufgrund fehlender Alternativbeschäftigungsmöglichkeiten teilweise nach Leuna werden pendeln müssen.

Es sollte mehr als bisher für die innere Erschließung der Neuen Bundesländer investiert werden, insbesondere müßten die lokalen Pendelräume erweitert werden. Durch die Mittelknappheit wird der Zwang ausgelöst, möglicherweise auf das ein oder andere (Straßen-)Großprojekt für einige Zeit zu verzichten, um diese Vorhaben zu finanzieren.

### 3.3.2. Umwelt

Ähnlich wie im Verkehrsbereich gibt es auch in der Umwelt einen riesigen aufgestauten Investitionsbedarf. Dabei sind die meisten für Gesundheit und Image produktiven Projekte wie Kanalisation, Abwasserbehandlung und Rauchgasentschwefelung wegen der unmittelbaren positiven Nutzen unstrittig.

Die bisherigen Ausgaben konzentrieren sich jedoch zu einem erheblichen Teil auf wenige Großprojekte. Allein für die Sanierung der Wismut AG sind Ausgaben in Größenordnungen von rd. 1 Mrd DM pro Jahr in den Bundeshaushalt eingestellt. Ähnlich riesenhafte Projekte zeichnen sich bei der Braunkohlensanierung, in der ehemaligen Chemieindustrie oder im ehemaligen Kupferbergbau ab. Allein für den sog. Teersee bei Rositz in Thüringen sind 1,5 Mrd DM an Sanierungsaufwand bereits in der Genehmigungsphase. Hinzu kommen Länderegoismen: Jedes Land braucht sein eigenes Umweltgroßprojekt.

Bis 1998 sollen 13 Mrd DM an Bundesmitteln in die Sanierung von 15 Großprojekten (davon fünf Chemie) und den Braunkohlenflächen fließen, Haushaltsansatz 1,5 Mrd DM pro Jahr (ohne Wismut). Diese Größenordnungen werden in den neunziger Jahren nur unter größten Verdrängungseffekten anderswo realisierbar sein.

### **Wismut AG - Sanierung wofür?**

Die Sanierung der Wismut GmbH ist das größte Projekt dieser Art in den Neuen Bundesländern. Nach Gutachterschätzungen sind 10.400 Quadratkilometer Boden radioaktiv verseucht. Zur Sanierung dieser Flächen sind für nächsten Jahren Investitionen im zweistelligen Milliardenbereich vorgesehen (zwischen 10 und 15 Mrd DM). Der Haushaltsansatz des Bundes beträgt allein 1992 1 Mrd DM, dies ist z.B. rd. ein Drittel der Aufwendungen für die GA.

Vielfach ist eine Sanierung bis zur Gewerbeflächenreife vorgesehen. Gutachter werden auf eine imaginäre Vermarktung der Flächen angesetzt. Angesichts der jetzt schon großflächig ausgewiesenen Gewerbegebiete in der Region muß die Verwertbarkeit der sanierten Flächen sehr stark in Frage gestellt werden. Aus der Gewerbeflächenstatistik der WFS geht hervor, daß die 187 ha Gewerbeflächen im Landkreis Aue bisher nur minimal belegt sind (4,5 ha). Im Durchschnitt Sachsens dürften nicht mehr als 40% der Gewerbegebietsflächen belegt sein.

Daß die Gefährdungen, die von den Wismutflächen ausgehen, nicht grundsätzlich gesundheitsgefährdend sind, wird mittlerweile von Wirtschaftsförderern und Landräten der Region betont. Nach Messungen, die durch eine Behörde des Landes Rheinland-Pfalz vorgenommen wurden, ist die Radioaktivität um Ronneburg "nicht höher als etwa im Schwarzwald, mit dem Unterschied, daß es dort keine Halden gibt." Grundwasserbelastungen wurden in einem ersten Sanierungsschritt bereits angegangen.

Allgemein sollte in der gegenwärtigen Finanzsituation und angesichts der Deindustrialisierung höchstens auf ein für die Gesundheit der Bevölkerung ungefährliches Qualitätsniveau hin saniert werden, da eine vollständige Aufbereitung auf Bauqualität und Erschließung am Bedarf der Region vorbeigeht und Investitionen anderswo verdrängt.

Es ist schwierig, in einer Zeit, in der Umweltsanierung und Umwelttechnologie ein Wachstumsmarkt sind, auf die Gefahren einer zu starken Konzentration auf Umweltgesichtspunkte hinzuweisen. Allein die Tatsache, daß Umweltprojekte für Politiker zu Prestigefaktoren geworden sind, stimmt bedenklich und weist auf mögliche Übersteuerungen hin.

Angesichts der Haushaltssituation muß auch in der Situation des Jahres 1993 auch bei Umweltschutzsubventionen jeweils geprüft werden, welche volkswirtschaftlichen Nutzenentgänge bei einer Verschiebung von Maßnahmen zugunsten etwa der Sanierung von Industrieunternehmen entstehen würden.

In der Tat wird durch die jetzige massive Umweltpolitik ein Anstoß für Zukunftsindustrien erzeugt. Dieser Anstoßeffekt sollte jedoch auch mit geringeren Mitteln erzielbar sein. Insbesondere muß verhindert werden, daß eine ganze Forschungs- und Innovationslandschaft von der einen einseitigen Ausrichtung in die nächste hinübergleitet.

- Wie überall, so will sich auch die **Region Oberlausitz** auf Umwelttechnologien spezialisieren, sowohl bei Ansiedlungen als auch bei Ausbildung und Gründungsförderung. Deshalb werden heute z.B. in den Forschungs- und Lehransätzen der Hochschule Zittau/Görlitz weitgehend entsprechende Lehrfelder angeboten. Darunter leiden jedoch zwangsläufig klassische Ausbildungen.

Der lokale Bedarf ist tatsächlich riesig. Es wächst jedoch mit der Zahl der Regionen, die eine entsprechende Strategie verfolgen, die Gefahr von Überkapazitäten und fehlender interregionaler Arbeitsteilung. Wenn jeder seine eigene Region saniert, bleibt jedoch zuwenig für alle. Bis zu einer Exportfähigkeit von Umwelttechnologie vergehen darüber hinaus Jahre, und auch hier haben sanierte Unternehmen aus dem Bestand, für die entsprechende Zusatzqualifikationen bereitgestellt werden, bessere Chancen. Dies würde jedoch eine Rettung industrieller Kerne implizieren, für die Geld in erster Linie bereitgestellt werden müßte.

Es wäre frühzeitig das Signal zu geben, daß Umweltprojekte mit staatlichen Hilfen zeitlich beschränkte Maßnahmen sind, auf die nicht eine gesamte regionale Wirtschaft aufbauen kann.

### 3.3.3. Gewerbeflächenpolitik

Die Bereitstellung von genügend Flächen und Mitteln für deren Erschließung wurde kräftig forciert, teilweise bedingt durch Lücken in der Koordination der lokalen Gebietskörperschaften. Dabei wurde die Flächenknappheit für das Gewerbe als Engpaßfaktor weitgehend überschätzt und zu viele Ressourcen auf die Planung überdimensionierter und zu zahlreicher Gewerbegebiete verwendet. Tatsächlich führte die zersplitterte Gemeindestruktur und das schwache Management der zuständigen Behörden zu krassen Fehlentwicklungen. Orte mit 300 Einwohnern und mehr als 5 ha. Gewerbegebiet sind keine Seltenheit. Die durchschnittliche Unterauslastung nur der geförderten Gewerbegebiete läßt sich auf ca. 30 % schätzen, mit lokalen Spitzen.

- Allein das Land Brandenburg besitzt mehr Gewerbeflächen als Baden-Württemberg.
- Aus lokalen Beispielen sind äußerst unterschiedliche Auslastungen bekannt. Extrembeispiele reichen von Prenzlau (5 von 45 ha) bis in die großstadtnahen Lagen mit Übernachtung.
- Entsprechend variieren die Preise, von Nordhausen (5DM/qm) bis ins Umland von Berlin (bis zu 100 DM/qm).

<b>Landesgeförderte Gewerbegebiete in den neuen Ländern</b>				
Stand: August 1993				
Land	Thüringen	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Meckl.- Vorp.
Standorte	231	199	150	117
Fläche in ha	3.800	k.a.	k.a.	k.a.
Landesmittel	1 Mrd DM	2,3 Mrd DM	k.a.	600 Mio DM
Belegungsquote	rd. 90%	60 - 70 %	k.a.	rd. 70%
Quelle: Landesministerien f. Wirtschaft, IFO- Institut; z.T. Schätzungen				<b>empirica</b>

Die sektorale Zusammensetzung der Nutzer, eigentlich vom Gesetz vorherbestimmt, ist scheinbar von den Boomsektoren Handel, Transport, Bau und Bauzulieferung bestimmt, jedoch objektiv kaum zu beurteilen. Durch das Phänomen der mehrfachen Anmeldung von Investoren wurden die Antragsstrukturen massiv verzerrt.

Der Erfolg der Vermarktung der Gebiete schwankt stark, ebenso schwanken die Preise. Es steht zu befürchten, daß nicht wenige Kommunen finanzielle Schwierigkeiten durch überzogene Gewerbeausweisungen bekommen werden. Wie eigene Untersuchungen im Kreis Nordhausen/Thüringen zeigen, sind die Flächen und aufgewendeten Kosten je Arbeitsplatz um das 1,5 bis 2-fache höher als in westlichen Bundesländern. Auch die Varianz von Erschließungskosten und Auslastungsgraden ist selbst in unmittelbarer Nachbarschaft extrem hoch, weil jede Koordinierung der Kommunen fehlt.

Insbesondere wird der Flächenkonsum der Nachfrager gesteigert, und es treten Hortungseffekte auf. Wenn Flächen zu billig sind, steigen die Flächenbedarfe je Arbeitsplatz: Sie schwanken im untersuchten Gebiet von 200 bis 1.000 qm je Arbeitsplatz (Durchschnitt: 538 qm gegenüber 100 - 300 in Westdeutschland).

An dieser Stelle soll auf das **Beispiel der Stadt Zeitz** hingewiesen werden, die den Grundsatz ausgab, erst den passenden Investor zu finden und dann mit maßgeschneiderten Flächen zu akkomodieren. Dies erscheint uns kosten- und umweltsparender als das jetzige Vorgehen. Ebenfalls bedenkenswert erscheint uns das Modell eines **kommunenübergreifenden Gewerbesteuerpools**, wie er etwa zwischen Nürnberg und Fürth praktiziert wird. Bei einer solchen Kooperation entfallen Konfrontationen, wie die Auseinandersetzung um den autobahnnahe Gewerbestpark Erfurt-Egstedt, der das zweitgrößte thüringische Investitionsprojekt seit 1991 blockiert.

Der Überausweisung von Flächen im ländlichen Raum und im Umland der Städte steht vielfach ein Mangel an Investitionen, insbesondere im Dienstleistungssektor in den Innenstadtbereichen, gegenüber. In den **Innenstädten** ist das Fehlen von Einzelhandelsflächen unter anderem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Schwierige Planungsprobleme und ungelöste Infrastrukturaufgaben bei gleichzeitig ungeklärten Eigentumsverhältnissen aufgrund von Rückübereignungsansprüchen.
- Ein schwacher Mittelstand und damit eine geringe Investitionsneigung bei kleinen innerstädtischen Investitionen. Dies führt dazu, daß insbesondere der arbeitsintensive, mittelständische Einzelhandel in den Städten nur relativ langsam vorankommt.

Insbesondere in den Hochpreisregionen von Berlin und Dresden wurden durch überbeuerte Grundstücksmärkte zahlreiche Fehlentscheidungen getroffen. Beispiele:

- In Berlin wurden die Narvawerke wegen des hohen Spekulationswertes der Grundstücke geschlossen.
- In Freital bei Dresden sollten die Edelstahlwerke aufgrund einer überzogenen Grundstückswertanalyse trotz eines Angebotes nicht privatisiert werden. Schließungspläne wegen ähnlicher Überlegungen gab es auch mit COMPED, einer Herstellerfirma von Computern in Dresden.
- Beispiel Berliner Bären-Siegel GmbH: Das Werk in Berlin-Lichtenberg braucht produktionsnahe Lagerflächen. Verzahnt in das Werksgelände gibt es ein 1.830 qm Treuhandgrundstück, das diese seit 1991 ergebnislos für 400-500 DM/qm verkaufen will. Das Unternehmen will 200 DM bezahlen oder aus Berlin weiträumig auslagern.

Als ein Grundproblem hat sich herausgestellt, daß in fast allen Großstädten angesichts der Planungsschwierigkeiten Investitionen im Bürosektor bzw. Dienstleistungssektor nur zögerlich in Gang kamen. Dies hat zu einer zurückgestauten Nachfrage geführt, was wiederum überhöhte Grundstückskäufe und überhöhte Investitionsplanungen an anderer Stelle hervorrief. Die auf dem Markt für Büroflächen erzielten Grundstückspreise wurden von der Treuhand dann z.T. bei der Veräußerung von Unternehmen oder bei dem Versuch eines Management buy out den Unternehmen zugerechnet. Damit wurden vielfach bloße Erwartungswerte, denen keinerlei reale Opportunitätskosten gegenüberstanden, zur Grundlage von Verkaufs- und Investitionsentscheidungen gemacht. Die volkswirtschaftlichen Schäden dieser Praxis sind erheblich. Die gesamten Vorgänge zeigen, daß keinerlei theoretisch fundierte Strategie der Grundstücksverwertung entwickelt wurde. So hätte die Treuhand die volkswirtschaftlichen Schäden, die aus erhöhten Erwartungswerten entstehen, in ihre Kalküle einbeziehen müssen. Die kurzfristig erzielbaren hohen Einnahmen sind kein Maßstab für den Erfolg solcher Grundstücksverwertungen.

### **3.3.4. Kommunen als Träger der Infrastrukturpolitik**

Ein großer Teil der Infrastrukturinvestitionen wird in den Kommunen realisiert. Der Investitionsanteil in den Kommunalhaushalten ist weit höher als in den Länderhaushalten. Allerdings erhalten die Kommunen zur Realisierung der Investitionen erhebliche Zweckzuweisungen. Damit erhält der Prozeß der Gewährung von Zweckzuweisungen eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur. Einzelbeobachtungen und Analysen des Entscheidungsprozeß machen deutlich:

- Angesichts des riesigen Bedarfs entsteht eine Art Zweckzuweisungslotterie, weil gemessen an reinen Bedarfskategorien jeweils eine mehrfache "Übernachfrage" besteht.
- Innerhalb kurzer Zeit entstand eine Vielfalt von Programmen und Maßnahmen. Die Bewilligungen erfolgen jeweils nach spezialisierten Kriterien der Einzelprogramme. In der Summe entsteht keine Koordinierung. So begegnet man Gemeinden mit sehr hohen Fördermitteln pro Einwohner und anderen Gemeinden, die bisher nur sehr geringe Mittelzuweisungen bei ähnlichen Voraussetzungen erhielten
- Hinzu kommt, daß durch Einzelentscheidungen des Bundes und z.T. sogar der EG bestimmte Gemeinden in speziellen Programmen (Denkmalschutz) eine Sonderstellung erhalten, was zu einer Konzentration von Zweckzuweisungen in bestimmten Gemeinden führt.

Aus den erratischen Verteilungsmechanismen folgen z.T. unkoordinierte Einzelinvestitionen, die nicht zu einer Maximierung der Nutzen und der volkswirtschaftlichen Effekte der Investitionen führen. Dies ist jedoch ein Grunddilemma der föderalen Wirtschaftsstruktur, das nur durch die Schaffung größerer und effizienterer Einheiten wie bereits in Sachsen vorgesehen, abzumildern ist.

## **3.4. Forschungspolitik**

### **3.4.1. Innovationsfähigkeit der Wirtschaft**

#### 3.4.1.1. Situationsbeschreibung

Im Strukturanpassungsprozeß ist das zweite strategische Ziel der Unternehmen neben der Marktdurchdringung und -sicherung die Herstellung der Innovationsfähigkeit. Im Falle vieler Übernahmen löst sich das Problem durch die Schaffung verlängerter Werkbänke im Osten von allein. Im Treuhandbestand sind ebenfalls drastische Einbußen an Innovationsfähigkeit festzustellen. Auch Mitte 1993, nach einem Abbau von 86.000 auf 15.000 Forschungsbeschäftigte, planen nach Umfragen 40% der Unternehmen noch einen weiteren Abbau (Quelle: IWH). Forschung + Entwicklung sind langfristige Unternehmensaspekte, denn Märkte brachen über Nacht weg, und der Zwang zur Innovation ist entsprechend höher als bei Unternehmen mit bereits gefestigten durchdrungenen Märkten.

#### Forschung in der Chemischen Industrie:

Nach Auskunft des Verbandes der Chemischen Industrie wird der Personalabbau im F+E-Bereich der Chemischen Industrie aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Betriebe mit einem gewissen Verständnis betrachtet. Ökonomische Ansatzpunkte für die Beschäftigung des verbliebenen Chemieforschungspotential sind mit Ausnahme der möglichen Verlagerung des Umweltbundesamtes und der Universitätsforschung nicht zu erkennen. Im möglichen Schwerpunkt Umwelttechnologie und -sanierung besteht zudem zunehmende Konkurrenz aus den alten Ländern und innerhalb der neuen Länder.

- Das DIW erhob für die fünf großen Chemiebetriebe in Sachsen-Anhalt, einen Abbau von 6.100 auf 1.300 Beschäftigte, wobei der Erhalt von Forschungskapazitäten überhaupt als Erfolg gewertet wurde. Die Landesforschungsförderung für die Chemie bewegt sich auf Minimalniveau (Leuna 1992: 1,3 Mio DM) ohne jeden systematischen Schwerpunkt.
- Auch das universitäre Potential schrumpft von 1990 719 auf 1994/95 246 Personen.
- Von den wenigen Investoren in der Chemieindustrie ist keinerlei Impuls zu erwarten. Die weit und breit größte Neuansiedlung von Bayer in Bitterfeld soll z.B. lt. Auskunft des Vorstands ausdrücklich ohne Forschungsarbeitsplätze stattfinden. Bei der Leuna-Privatisierung sind Linde und TED ebenfalls nicht an Forschung interessiert. Somit rechnet das DIW mit weniger als 500 Industrieforschungsarbeitsplätzen ohne "aktive Forschungspolitik".

Die Zahl der Anmeldungen von Patenten gibt - neben der Zahl der in Forschung und Entwicklung tätigen Beschäftigten - einen gewissen Aufschluß über die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Hier liegen uns nur Zahlen für Ostdeutschland vor: Danach erzeugt die ostdeutsche Wirtschaft nur rd. 5% der Anmeldungen Westdeutschlands.

Jahr	aus...		
	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ost in %
1990	558	30.749	1,8%
1991	1.998	30.323	6,6%
1992	1.543	32.428	4,8%

Quelle: Deutsches Patentamt, Die Wirtschaft, eigene Berechnungen  
empirica

Nach verschiedenen Quellen (I.W. IWH) **reduzierten sich die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten der Wirtschaft drastisch.**

- Von 86.000 industrienah tätigen Forschern behielten nur 24% (15.000) ihren Arbeitsplatz (Ende 1992).
- In der Elektrotechnik wurde die F+E-Beschäftigung von 17.752 auf 1.634 um 91% reduziert,
- In der Chemie rechnet der VCI mit noch 3.000 F+E-Beschäftigten von 19.000, 2.000 zukünftig.
- Unter 100 Industriebeschäftigten befindet sich nur noch ein Forscher, alte BL 5,2%.
- Nur 1% der externen Forschungsleistungen westdeutscher Industrieunternehmen gehen an ostdeutsche Firmen.
- Lediglich 2,5% der forschungsintensiven Exporte Deutschlands kommen aus den neuen Ländern



#### 3.4.1.2. Forschungs GmbH's, der richtige Weg?

Zur Abfederung dieser Probleme wäre zu einem bereits verpaßten Zeitpunkt eine kurzfristige Erhaltungsstrategie für den Kern des Forscherbestands innerhalb der Betriebe notwendig gewesen, die aus Kostengründen abgelehnt wurde. Es ist fraglich, ob die jetzt eingeschlagenen Strategien zur Erhaltung des Forschungspotentials kostengünstiger bzw. effizienter sind.

Sie ermöglichen zum Beispiel kein "Training on the job" mit neuen Technologien, sondern finden im luftleeren Raum staatlicher Forschungsprojekte statt. Von uns in Brandenburg interviewte Firmen halten die Qualifikationsfortschritte der so aufgefangenen Forscher für so gering, daß sie freiwerdende Stellen mit westdeutschen Ingenieuren besetzen, weil ihre ostdeutschen Kollegen auch z.T. nach zwei Jahren die neuen Technologien noch nicht beherrschen.

Durch die dominierenden Ziele Herstellung der Rentabilität und "erwerberneutrale" Investitionen konnte die Forschungskulisse der ehemaligen Staatsbetriebe - auch in erheblich verringerter Zahl - nicht in das Konzept der Treuhand passen. Als Konsequenz wurden diese weitgehend ausgegliedert. Von 9.500 Arbeitsplätzen nach den Ausgründungen sind derzeit noch 5.600 Beschäftigte übrig, rd. 30 Gesellschaften wurden liquidiert. In Sachsen sind durch Ausgründungen 60 Forschungs GmbH's entstanden, die zum Großteil schon privatisiert bzw. liquidiert sind.

Für die Forschungs-GmbH's gibt es eine Basisfinanzierung der Länder und Zugeständnisse in der Grundstücksfrage. Aufträge und Basisfinanzierung gehen 1993 bis 380 Mio DM. Jedoch gibt es zahlreiche Altschulden(!)probleme und eine schwache Auftragslage vom Markt her. Derzeit geht es im wesentlichen um Potentialsicherung und die GmbH's tragen eher den Charakter von ABM denn von selbständigen Unternehmen. Dies hat den Vorteil, daß die lokalen Betriebe, die die F+E-Beschäftigten entlassen mußten, eine preiswerte Dienstleistung erhalten; die Nachteile bestehen in den verlorengegangenen Synergieeffekten mit dem Altbetrieb, falls dieser z.B. saniert wird und in der Verdrängung von regulären F+E-Beschäftigten.

Erst in jüngerer Zeit werden Privatisierungen der Forschungs-GmbH's, in einigen Fällen mit Unterstützung der Bankeninitiative, möglich. Wie im Beispiel der Freiburger Nichteisenmetalle GmbH kommen die Privatisierungen meist überraschend und nach erfolgter interner Sanierung. Nach wie vor bekommt das Unternehmen noch eine F&E-Förderung des BMFT von 30% des Umsatzes.

#### 3.4.1.3. Problemlagen und Lösungsansätze

Das DIW schlug eine 40%ige Forschungsinvestitionszulage sowie 30%ige Lohnkostenzuschüsse für das F+E-Personal zur mittelfristigen Milderung der Krise vor. Beide Instrumente haben bei den bisherigen Ansiedlungen gefehlt und sind sinnvoll. Insbesondere sind die BMFT-Konzepte der reinen Zuwachsförderung (sinnlos, wenn der Bestand nicht gesichert ist) und Auftragsforschung Ost (nur Mittelstand) Stückwerk und treffen in keiner Weise die prekäre Situation der ostdeutschen Großunternehmen.

Es muß jedoch bezweifelt werden, ob finanzielle Anreize ausreichen, um Investoren zu einer Verlagerung von F+E-Potential zu bewegen. Sie müßten Kompensation für zahlreiche - auch in Geldeinheiten quantifizierbare - Verbundvorteile der Forschung in Westdeutschland erwirken, die am Standort Ostdeutschland nicht vorhanden sind:

- Forschung entsteht i.A. im Marktprozeß nur dort, wo Unternehmenszentralen bzw. eigenständige Unternehmenseinheiten sind. Dies folgt aus dem Stabsstellencharakter einer F+E-Abteilung und ihrer hohen strategischen Bedeutung, die auch hohe räumliche Entfernungen und damit Transportkosten nicht zulassen. Ostdeutschland droht jedoch mit Ausnahme Berlins ohne Unternehmenszentrale auch nur eines einzigen größeren Produktionsunternehmens zu verbleiben.
- Auch eigenständige Forschungsunternehmen sind als produktionsorientierte Dienstleister de facto nichts anderes als externe Stabsstellen ebenderselben Unternehmenszentralen. Trotz der großzügigen Basisfinanzierungen für die GmbH's und der Mittelstandsförderung muß bezweifelt werden, daß langfristige Impulse aus dem privaten Sektor die staatliche Finanzierung nur annähernd ersetzen können.
- Schließlich entsteht eine Forschungslandschaft aus einer hohen Kontaktdichte (viele Forscher), einem gewissen Anteil Spitzenforschung und einem breiten Arbeitsmarkt (Universitäten, andere Unternehmen). Die Basis hierfür ist, sofern sie je bestand, seit der Wende vernichtet.

Solange Ostdeutschland kein Standort im Sinne eigenständiger lokaler Unternehmen ist, wird sich die Industrieforschung nicht erholen. Dazu hätte sich die Wirtschaftspolitik mit maximalem Einsatz für die Erhaltung dispositiver Funktionen bei Privatisierungen einsetzen und Mittel für einen Nachteilsausgleich (z.B. Transportkosten) bereitstellen müssen.

Beispiele aus der Mikroelektronik machen deutlich, daß die erfolgreiche Privatisierung auch des Forschungspotentials bestehender Unternehmen mit einer entsprechenden Verhandlungsmacht und hohen Förderungen durchaus erreicht werden kann, wenn entsprechende Mittel eingesetzt werden.

Bei ausreichender Finanzierung werden selbst in starkem internationalen Wettbewerb stehende Technologieunternehmen privatisierbar. Im Fall von **ZMD Dresden** wurde das Mikroelektronikunternehmen zu jeweils 50% an die Dresdner und Commerzbank privatisiert. Dies wurde ermöglicht durch

- Know-How-Transfer von Siemens und Phillips in Marketing, Fertigung, Technologie, sowie günstige Lizenzvergabe
- Aussicht auf Zulieferverträge mit westdeutschen Firmen

Vergabe von 40 Mio DM Forschungssubvention (=71.000 DM je Mitarbeiter!) durch das Land Sachsen sowie 10 Mio für Grundstücke und Gebäude bis 1996 durch 125 Mio DM Anschubfinanzierung der Treuhand sowie zusätzliche EG-Förderung

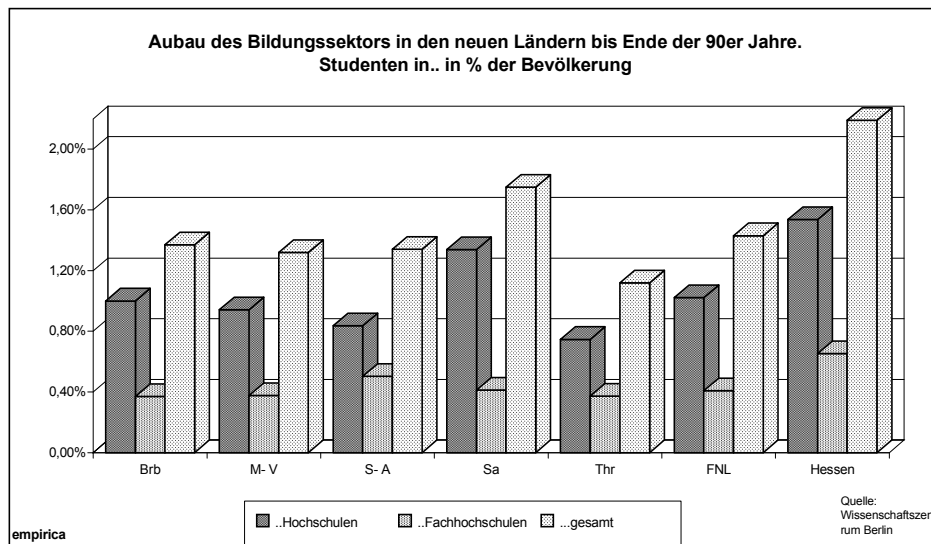
Ohne EG-Finanzierung und normale Bundesprogramme beträgt so in Dresden das Subventionsvolumen 175 Mio DM oder 312.000 DM je Mitarbeiter 1992.

Nur über diese massive Form der Investitionskostenzuschüsse und ein Absatzkonzept können private Investoren aus dem Westen für die Investition in forschungsintensive Zweige gewonnen werden. **Dabei wird**

eine hohe Kapitalintensität an dieser Stelle mittelfristig volkswirtschaftlich produktiver sein als bei den zahlreichen über GA geförderten kapitalintensiven Produktionsbetrieben ohne jede dispositive Funktion. Die Landesregierungen sollten sich hier ausreichende finanzielle Optionen offenhalten, notfalls durch Umwidmung von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe oder EFRE.

### 3.4.2. Staatliche Forschungslandschaft und Forschungsförderung

Die Länder haben ehrgeizige Projekte für den Aufbau einer Hochschullandschaft entwickelt. Bis Ende der 90er Jahre sollen die Studentenzahlen deutlich über 1,2% der Bevölkerung steigen und sich damit den Westwerten auf 80% annähern. Diese Projekte sind sehr teuer. Die Länder müssen sich dessen bewußt sein, daß sie wegen der fehlenden Arbeitsplätze für Hochqualifizierte auf lange Sicht Bildungsexporteure sein werden. Rückflüsse über Steuereinnahmen, die zur Finanzierung der Hochschulen dienen, werden



gering sein.

Hier sollte noch einmal geprüft werden, ob nicht Konflikte zwischen den Ausbauplänen und den übrigen Forschungsbereichen mit stärkerem Bezug zu bestehenden Unternehmen bestehen, für die nur entsprechend enge Etats möglich sind.

Grundsätzlich kommt der staatlichen Forschungslandschaft wegen des Zusammenbruchs der Industrieforschung eine höhere Bedeutung als in Westdeutschland zu, vor allem, wenn ihre Errichtung das Ziel einer kurzfristig wirksamen Unterstützung der Wirtschaft verfolgt. Dabei können die Einrichtungen gut als Gerüst für den Aufbau technologieorientierter, privatwirtschaftlicher Firmen dienen, wenn alle an der Forschungsförderung Beteiligten ausreichend kooperieren. Als sehr flexibel in dieser Hinsicht haben sich die Fraunhofer-Institute erwiesen, die sich sektorspezifisch an den industriellen Brennpunkten angesiedelt haben (Beispiel: Fraunhofergesellschaft für angewandte Optik und Feinmechanik in Jena). Die Errichtung von Großforschungseinrichtungen des Bundes verlief dagegen eher zögerlich.

In vielen Städten ist die Einrichtung von Gründer- und Technologiezentren im Gange. Wir halten das Modell des stark kooperativ konzipierten Technologiezentrums Berlin-Adlershof, das unter schwierigen politischen und grundstücksrechtlichen Bedingungen zustande kam, für beachtenswert.

#### **Technologiezentrum Berlin-Adlershof**

Idee: Der Bund stellt für das Projekt 160 ha. Land zur Nutzung zur Verfügung. Ein Max-Planck-Institut und eine Versuchsanlage zur Kernfusion werden installiert. Das Land gründet eine Projektentwicklungs-GmbH für die Entwicklung des Geländes und von Gebäuden.

Ergebnis: Der wissenschaftliche Kernbereich umfaßt 2.700 Beschäftigte; zusätzlich gibt es 800 Arbeitsplätze in 150 High-Tech-Firmen sowie eine Landesgesellschaft für technisches und handwerkliches Personal. Ein Innovations- und Gründerzentrum (40 Mio), ein Umwelttechnikzentrum (160 Mio) werden mit GA-Mitteln gefördert.

Ostdeutschland ist von der Förderung her nach verschiedenen Berechnungen noch benachteiligt. Sie beträgt nur etwa drei Viertel der Fördersumme je Einwohner Westdeutschlands. Nach Angaben des Bundesforschungsministeriums kann ein Arbeitsplatz in der Industrieforschung für 20.000 DM neu geschaffen werden (Sachmittelausstattung). Dieses Niveau wird sogar z.T. von größeren Sanierungsgesellschaften erreicht, so daß für ein stärkeres Engagement finanzieller Spielraum bleiben sollte.

Die Elemente der Bundesförderung sind:

- Auftragsforschung West-Ost AWO: zielt auf Unternehmen/Einrichtungen mit Ausrichtung F+E. Die Kosten werden zu 35 bis 40 % (Maximalhöhe 300.000 DM) getragen.
- Auftragsforschung/Entwicklung Ost AFO: zielt auf mittelständische Unternehmen Ost. Externe Forschung wird mit 50% bezuschußt.
- Personal-Zuwachsförderung ZFO: fördert Neueinstellungen mit 50% der Gehaltskosten für 15 Monate.

Die vorhandenen F+E-Kapazitäten im Unternehmen werden 1993 vom Bund mit 330 Mio DM gefördert. Neuerdings investiert auch die Treuhand verstärkt, z.B. in den Ankauf von Lizenzen (z.B. Heckert-Werke für 30 Mio DM, Buna,...).

Grundsätzlich steht die Wirtschaftspolitik in den neuen Ländern vor dem Dilemma, daß zu viele Ressourcen für die kurzfristige Erhaltung von Arbeitsplätzen bzw. die Neuschaffung aufgewendet und damit Mittel für die qualitative Aufwertung der Industrielandschaft und den Neubeginn entzogen werden. Hinzu kommt, einmal mehr, der Ressortegoismus der Bundesministerien für Forschung/Technologie und Wirtschaft, der zu dem großen Mißverhältnis zwischen Finanzhilfen für F+E und der allgemeinen Wirtschaftsförderung führt (1,75 Mrd DM BMFT-Etat Ost gegenüber 27,5 Mrd DM Finanzhilfen(ohne Treuhand)).

#### **4. Markterschließung ostdeutscher Unternehmen**

Eine besondere Rolle spielt der Staat im gegenwärtigen Programm auch in bezug auf die Markterschließung der Unternehmen. Diese ist zwar nur in ganz wenigen Punkten expliziter Gegenstand des Programms, ist jedoch auf vielfältige Art und Weise beeinflussbar, z.B. durch eine aktivere Wettbewerbspolitik bzw. größere Aufmerksamkeit bei der Privatisierung von Handelseinrichtungen.

Das wirtschaftliche Programm war im wesentlichen an den Kosten der Unternehmen und an der Schaffung von Infrastruktur orientiert. Die sichtbaren und unsichtbaren Barrieren für den Markteintritt ostdeutscher Unternehmen wurden dagegen bagatellisiert oder nur halbherzig angegangen. Diese Situation bedroht den Erfolg des gesamten Programms, denn die Handelsdefizite Ostdeutschlands weiten sich auch Anfang 1993 noch bedrohlich aus.

#### 4.1. Wettbewerbssituation in Deutschland

Obwohl erst je Quartal Waren in Höhe von rd. 10 Mrd DM von Ost- nach Westdeutschland exportiert werden, ist Westdeutschland bzw. sind westdeutsche Kunden der strategische Zukunftsmarkt für ostdeutsche Unternehmen, da sie - über das Handelssystem und die Unternehmensübernahmen - einen großen Teil der potentiellen Nachfrage(r) kontrollieren.

Die "Einkaufsoffensive Ost" manifestierte gegen Ende des Jahres 1992 die Probleme der westdeutschen Wirtschaft, sich in ihren Lieferbeziehungen auf die veränderte Situation in Deutschland einzustellen. Im Stimmungsbild wurde Ostdeutschland als willkommener Absatzmarkt gesehen, die Lasten des Zusammenbruchs der Wirtschaft würde die Allgemeinheit tragen. Die Tabelle demonstriert die Situation noch im Jahr 1992 am Beispiel einiger westdeutscher Konzerne nach deren eigenen Angaben:

Einkaufsvolumen in Ostdeutschland in Mrd. DM				
Unternehmen	Umsatz gesamt 1992	..davon Ostdt. 1992	aus Einkauf Ostdt. 1992	aus
Veba	40,04	k.a.	3,0	
Rewe AG	27,86	ca. 3,7	0,4	
Quelle	11,50	2,50	0,1	
IBM	9,96	k.a.	0,1	
Daimler- Benz	40,00	k.a.	0,5	
DR & DBB	15,32 (DBB)	k.a.	4,0	
Telekom	31,75	k.a.	4,5	
Siemens	49,13	k.a.	ca.1,7 Mrd. 91/92	
			1,9 Mrd 92/93	
BDI Initiative			24 Mrd. DM 1992	
			50 Mrd. DM bis 1995	
Elektroindustrie			1,7 Mrd. 1991	
			3,5 Mrd. 1992	
Quelle: BDI, eigene Erhebungen			4,0 Mrd. 1993	

Wie zäh die Akzeptanz der ostdeutschen Industrie auf dem westdeutschen und dem eigenen heimischen Markt sind, zeigt die **Konsumgüterindustrie**, die mit den Handelsstrukturen und veränderten Konsumentenpräferenzen zu kämpfen hat.

- Nach einer Umfrage des DIHT über die Absatzsituation ostdeutscher Konsumgüter (Januar 93) geht hervor, daß in den **Neuen Bundesländern** die Sortimentsanteile von Ostprodukten im Food-Bereich meistens zwischen 30 und 40% liegen. Die Angaben für Non-Food schwanken zwischen 5 und 30%, wobei Elektrotechnik und Drogerie- sowie Parfümeriewaren eher dem unteren Textilien/Bekleidung und Einrichtungsgegenstände eher dem oberen Bereich zuzuordnen sind. Die Umsatzanteile werden in den Neuen Bundesländern - im Gegensatz zu den Angaben der alten Bundesländer - öfter etwa in Höhe der Sortimentsanteile gemeldet.

- **Alte Bundesländer:** Die zumindest umsatzmäßig marginalen Anteile von Ostprodukten (Umsatzanteile um 1% bei Food und Non-Food; Sortimentsanteile Food: 4 bis 5%, Non-Food 0,5 bis 3%) werden einerseits von westlichen Handelsunternehmen mit mangelnder Verbraucherneigung erklärt, andererseits sind diese niedrigen Anteilsszahlen auch unter den Gesichtspunkt zu sehen, daß viele Konsumgüter ostdeutschen Ursprungs beim Einkauf der Handelsunternehmen als solche nicht mehr identifizierbar sind, so daß die Sortiments- und Umsatzanteile höher liegen als angegeben. Insbesondere die werbliche Herausstellung von Ostprodukten (Non-Food) wurde in den alten Bundesländern von den Handelsunternehmen als Hauptschwachpunkt bemängelt.

**Auch 1993 sind ostdeutsche Produkte in Westdeutschland noch so gut wie unbekannt.** Bei einer Stichprobe von 2.000 Westdeutschen der Gesellschaft für Konsumforschung hatten 59% keine Kenntnis ostdeutscher Produkte. Bekannt sind überwiegend folkloristische Produkte, wie der Dresdner Stollen, das Meißner Porzellan, die Thüringer Bratwurst und das Leipziger Allerlei sowie der Trabi.

Ostdeutsche Hersteller von Nahrungs- und Genußmitteln kritisieren die **Rolle der Einzelhandelsgruppen** wegen der schwierigen Listung ihrer Produkte. 82% der in einer Studie befragten Unternehmen aus der Nahrungs- und Genußmittelbranche kritisieren die Einzelhandelsketten wegen Schwierigkeiten bei der Listung, wegen der Listungsgebühren und der Werbekostenzuschüsse. Beispiele:

- Durch die Übernahmen des Handels verlor die Firma Berlin-Kosmetik schlagartig ihren kompletten Markt in Ostdeutschland. Mitte 1993, nach zwei Jahren Positionierungsversuchen, listet lediglich eine Einkaufskette (Allkauf) das Unternehmen nur für Ostdeutschland. Die übrigen Ketten lehnten unter Hinweis auf "fehlenden Platz" und "vorhandene Abnahmeverträge" ab. Dies führt dazu, daß das Unternehmen im Markt Osteuropa seine Umsätze deutlich erhöhen kann, während der heimische Markt verschlossen bleibt.
- Andererseits gibt es jedoch auch positive Beispiele einer erfolgreichen Marktdurchdringung, wie die Florena GmbH aus Waldheim oder die Halberstädter Wurstwaren GmbH, deren Produkte in den Listen aller namhaften Handelsketten geführt werden.
- Ein Unternehmen, das durch dieses Listungsverfahren der großen Einzelhandelsketten den früheren Markt fast vollkommen verloren hat, ist die **Venag Kaffee GmbH i.L.**

Die VENAG produziert zwölf verschiedene Kaffeeprodukte in den auf dem Markt gängigen Qualitätsabstufungen. 1989 wurden etwa 33 Tonnen Kaffee geröstet, was ungefähr der Hälfte der Produktion von Tschibo oder Eduscho entspricht. Mit den hervorragend qualifizierten Mitarbeitern, den Röst- und Verpackungsmaschinen aus Westdeutschland und den weltgängigen Kaffeebohnsorten aus Südamerika und Afrika war man auch schon zu DDR-Zeiten in der Lage, im Vergleich mit westdeutschen Konzernen gleichwertige Produkte herzustellen. Durch die vorgegebene Preispolitik waren die qualitativ hochwertigen Kaffeeprodukte aber für die Bevölkerung fast unerschwinglich. Nach der Wende ging die Produktion schlagartig zurück und erreicht derzeit etwa 7.000-8.000 Tonnen im Jahr. Nach der Wende hat man außerdem die Herstellung von Tee in die Produktion übernommen.

Etwa 60% des Jahresumsatzes sind Produkte für Markenhersteller in den alten Bundesländern. Der Export, der etwa 20% des Umsatzes ausmacht, geht nach Polen, CFR und nach Rußland. Der verbleibende Umsatz wird in Ostdeutschland erzielt.

Nach Auffassung des Geschäftsführung versucht die "Bundesdeutsche Kaffee-Mafia", den kleinen, lästigen Mitbewerber vom Markt zu drängen. Insbesondere nach der Rücknahme der Übernahmeerklärung durch einen Westdeutschen Kaffeeröster ist das Unternehmen fast chancenlos. Darüber hinaus machen die überhöhten Listungsgebühren der Einzelhandelsketten den Zugang auf den Markt fast unmöglich. Für eine Listungsgebühr von 100.000 DM, die von Einzelhandelsketten verlangt wird, gibt es keinerlei Abnahmezusagen. Die Übernahme der meisten Konsumgeschäfte in Halle haben dazu geführt, daß VENAG Kaffee selbst in Halle nur noch selten in den Regalen zu finden ist.

Ein positives Beispiel für eine **Handelsorganisation** bietet die Spar AG: Ein zentraler Marketingausschuß in Ostdeutschland entscheidet über die Leistungen; gleichzeitig haben die lokalen Franchising-Nehmer freie Regalanteile für lokal spezifische Güter. Dieses Prinzip führt zwar nicht zu einer Marktdurchdringung im Westen, sichert jedoch in gewissem Umfang die lokalen Märkte. Daten über Erfolge dieser Techniken liegen freilich nicht vor.

Als diametral den Zielen der Strukturanpassung entgegengesetzt sind die **Privatisierungsverläufe im Handel**, insbesondere im Großhandelsbereich, zu werten:

- Durch die Privatisierung des Handels an die westdeutschen Ketten wurden die Wertschöpfungsketten der ostdeutschen Konsumgüterindustrie systematisch zerstört, ohne jeden Effizienzgewinn für die Volkswirtschaft. Für die Privatisierung des Konsum wurde keine Strategie entwickelt.
- Im Großhandel kam es zu regelrechten Skandalfällen. So wurde der DDR-Großhandelsmonopolist für Möbel, RKI, an den größten westdeutschen Hersteller von Möbeln privatisiert. Alle anderen Großhandelseinrichtungen gingen in westdeutsche Hände über.

Krass gegen die Prinzipien des freien Marktzutritts wird aus absatzstrategischen Gründen bei Übernahmen durch Westunternehmen verstoßen, obwohl dies formal nicht wettbewerbswidrig ist. Es scheint häufig vorzukommen, daß gegen ostdeutsche Betriebsteile **konzernintern** ein **Lieferverbot** nach Westdeutschland ausgesprochen wird. Da mittlerweile z.B. fast alle Brauereien der neuen Länder im Westbesitz sind, wird dies für diesen potentiellen Wachstumsmarkt Ostdeutschlands mit einer stabilen heimischen Basis zum entscheidenden Entwicklungshemmnis:

- So untersagt die Hannoversche Gilde-Brauerei ihrer Tochterfirma Hasseröder eine Expansion selbst um wenige Kilometer über die Grenze. Wirte in Helmstedt verkaufen das Ost-Spitzenbier unter dem Tresen - sozialistische Verhältnisse 1993 im Westen.
- Nur in Ausnahmefällen, so etwa bei Glashäger in Mecklenburg, werden in Ostdeutschland eigenständige Profit-Center mit carte blanche für Markterschließungsaktivitäten aufgebaut.

Die Beispiele demonstrieren die Bedeutung des freien Marktzutritts auf den westdeutschen und damit z.T. auch den heimischen Markt. Ostdeutsche Unternehmen bekamen z.T. keine Chance, die Qualität ihrer Produkte zu demonstrieren und sich einen bescheidenen Marktanteil zu sichern. Eine Erhöhung des Marktanteils in Westdeutschland von 1% im Food-Bereich auf 1,5% würde in Westdeutschland nur geringe Umsatzeinbußen bewirken, für ostdeutsche Betriebe würde dies jedoch Umsatzsteigerungen von etwa 20% bedeuten, die zahlreichen Betrieben das Überleben gewährte. Was gerne als "Nullsummenspiel" zwischen Ost und West um Arbeitsplätze dargestellt wird, ist im Kern nur eine relativ geringfügige Umverteilung von Marktanteilen.

Unter diesem Aspekt sind die **geringen aktiven Marketingaktivitäten der Treuhandanstalt** zu betrachten. Z.B. wurden bisher von ihr Marktstudien für den Konsumgüterbereich vornehmlich auf den ostdeutschen "Binnenmarkt" ausgerichtet. Für Studien in Westdeutschland sind keine Gelder bewilligt worden (z.B. im Fall RFT Staßfurt), es sei denn gelegentlich im Rahmen individueller Sanierungskonzepte. Bisher gibt es unseres Wissens **keinen einzigen von der THA gesponsorten Fernsehspot für ihre Produkte**.

- Die Marketingschwächen von Treuhandunternehmen sind häufig finanziell bedingt. So war z.B. nach einem Bericht der FAZ für eine Werbekampagne für das Elektrogerätewerke Suhl und seine neue Produkte Heizwasserspeicher, Rührgeräte und Alleschneider "kein Geld vorhanden".

Daß trotz dieser Schwierigkeiten der Wettbewerb im Konsumgüterbereich in Einzelfällen auch zu Lasten von sich sicher fühlenden Westunternehmen gehen kann, zeigt folgende heftige Reaktion:

- Ähnlich wie im vorangegangenen Fall der Altenburger Spielkartenfabrik konnte der Thüringer Hersteller Gothaplast einen frontalen Bekämpfungsversuch durch den Quasi-Monopolisten für Heftpflaster, Beiersdorf, abwehren. Beiersdorf drohte ein Gerichtsverfahren an, in dem den Thüringern die Führung ihres Namens verboten werden sollte, da es ein Beiersdorfprodukt mit dem Namen "Guttaplast" gebe. Auf politischen Druck hin unterließ Beiersdorf die Klage. Daraufhin versuchte der Konzern mit systematischer Subventionierung seine eigenen Produkte (halbjähriges Zahlungsziel) in den neuen Ländern das Unternehmen vom Markt zu drängen, angeblich sei dies marktüblich. Das Bundeskartellamt konnte sich zu keiner Einleitung eines Verfahrens entschließen.

Auch im Bereich der **Investitionsgüterindustrie** wurden notwendige Maßnahmen nicht getroffen. Hier ist ein offener Wettbewerb besonders wichtig, weil die hochspezialisierten Branchen oft nur von wenigen Anbietern dominiert werden (z.B. Großpressenbauer, Spinnereimaschinen). Die dort häufig entstehenden unvollkommenen Marktstrukturen, mit denen sich die westdeutsche Wirtschaftspolitik arrangierte, erschweren den Marktzutritt ostdeutscher Unternehmen bzw. machen ihn unmöglich. Hinzu kommen "Schmutzkampagnen" in der Presse, bei Händlern und Kunden. "Kleinere" und "größere" Beispiele:

- Die westdeutschen **Schienefahrzeugbauer** (Siemens, ABB, Waggonunion) versuchen durch politische Einflußnahme bei Bundesbahn und Treuhand eine für die Beschäftigten der ostdeutschen DWA günstige Privatisierungsoption an Alstom/Frankreich und damit den Marktzutritt des TGV nach Deutschland zu verhindern. Gegen einen Auftrag zum Bau der Berliner S-Bahn durch DWA werden derzeit politische Initiativen seitens der Quasi-Monopolisten ergriffen.
- Westdeutsche **Kühlschrankproduzenten** bildeten 1992 ein spontanes Kartell, das den sächsischen Kühlschrankhersteller dkk Scharfenstein bei Händlern durch unbewiesene Behauptungen diskreditierte. Dieser kam mit den ersten FCKW-freien Kühlschränken auf den Markt, die nur wenig später von den gleichen Herstellern ebenfalls produziert wurden.
- Im **Maschinenbau** wird besonders oft der Subventionsvorwurf erhoben, teilweise unter sehr heftigen Reaktionen: Der Hauptkonkurrent der Maschinenbau Halberstadt GmbH (mit eigener Produktion in Leipzig) mahnt in einem offenen Brief an die Treuhandanstalt, der an sämtliche Zeitungen und relevante Verbände geschickt wurde, an, daß die Verlustübernahme für Treuhandunternehmen dazu führe, daß die Unternehmen keiner Kostenverantwortung unterliegen würden und es somit zu Dumping-Preisen durch Treuhandunternehmen käme.

Zwei westliche Umformpressenbauer schlossen sich spontan zu einer ähnlichen Kampagne gegen ein Erfurter Unternehmen zusammen.

Ein Konkurrent der Chemnitzer Heckert-Werke verbreitete bei Kunden und in der Öffentlichkeit Falschinformationen über eine bevorstehende Schließung des Betriebs.

Besonders unfair geht es mitunter in den in Westdeutschland bisher massiv subventionierten bzw. regulierten Branchen, insbesondere des Grundstoffbereiches der Industrie und des Bergbausektors zu:

- Im **Bergbau** wurde Ostdeutschland von vornherein vor der Tür gelassen. Der Kupfer- und Kalibergbau wurden bis auf Ausnahmen ohne die im Westen üblichen Subventionen, nicht einmal unter Zahlung der üblichen Abfindungen stillgelegt. Thüringen ist davon besonders betroffen. Die Braunkohle soll - im



Gegensatz zur westdeutschen Steinkohle - vom ersten Augenblick an ohne jede Subvention auskommen.

- Im **Kalibereich** wird mit Bundes- und Treuhandhilfe ein europäischer Monopolist in Geheimverträgen geschaffen. Weitere Bieter haben keine Übernahmechance, das Bundeskartellamt bleibt entgegen seinem gesetzlichen Auftrag untätig.
- Im **Energiesektor** wurde die vollständige Aufteilung des Ostens durch die westdeutschen Gebietsmonopole durch gerichtliche und politische Intervention gerade noch unterbunden. Im Bereich **Gas** gibt es dagegen das interessante Phänomen einer durch die Ostöffnung möglicherweise entstehenden Konkurrenz für den bisherigen Quasi-Monopolisten.
- Im Höhepunkt einer neuerlichen **Stahlkrise** droht die Firma Thyssen, selbst jahrzehntelang subventioniert - in Stellvertreterfunktion der westdeutschen Stahlindustrie -, mit Subventionsklage vor dem EuGH wegen der Rettungsversuche für die EKO Stahl AG, weil diese den westdeutschen Stahlherstellern Marktanteile kosten würden.
- Das **Steinzeugkartell** (Rationalisierungskartell) stellt Produkte für die Kanalisation der Landwirtschaft her. Ein Ostbetrieb wurde übernommen und in das Kartell integriert; bei dem anderen, selbständig gebliebenen (Colditz/Thüringen) wurde die geringe Quote von 0,3% nicht genehmigt!
- Im **Schiffbau** gelang es dagegen, u.a. den westdeutschen Branchenführer und starken Subventionsempfänger zu einer Übernahme in Ostdeutschland zu bewegen. Dies ruft im Gegenzug kleinere westdeutsche Hersteller auf den Plan, die gegen die neuen ostdeutschen Kapazitäten (nicht etwa gegen das Subventionssystem an sich) an die Öffentlichkeit gehen.

Es scheint es jedoch so zu sein, daß ostdeutsche Märkte dann in stark regulierten Sektoren sicher sind, wenn es gelang, diese politisch in das Subventionssystem reibungslos zu integrieren. Die Paradebeispiele dieser Entwicklung sind die Zuckerindustrie und die regulierten Teile der Landwirtschaft, die von festen Quoten und Preisen profitieren. Insofern kann die Entwicklung im Bergbau Thüringens auch als Versagen der lokalen Politik gewertet werden, die keine genügende Verhandlungsmacht aufbauen konnte/wollte.

**Die massiven Marktzutrittsbarrieren für ostdeutsche Betriebe sind nicht die alleinige Ursache für ihr Scheitern auf dem Markt. Wenn jedoch Betriebe z.T. nicht einmal die Chance erhält, dem Kunden seine Produkte vorzustellen, sind makroökonomische Argumente wie "zu hohe Lohnstückkosten" und "Produktivitätsrückstand" irrealer Theorie.** Die durch die Konzentration im Handel mitverursachten hohen Markteintrittskosten im Konsumgüterbereich drohen unterdessen zu einem Problem für den Standort Deutschland zu werden, wenn junge Unternehmen keine Chance mehr haben, den Etablierten Konkurrenz zu machen - in Ost und West.

#### **4.2. Strategien ostdeutscher Produzenten**

Unternehmen sehen in Befragungen ihre Schwachstellen vor allem in Markterschließung und Produktinnovation und erst in zweiter Linie in Kostensenkungsstrategien wie organisatorischen Veränderungen oder neuen Produktionsprozessen.

<b>Innovationsschwerpunkte ostdeutscher Unternehmen</b>			
	<b>Bedeutung</b>		
	hoch	weniger wichtig	unwichtig
Produktinnovation	73,2	4,5	22,3
Prozeßinnovation	39,9	34,6	25,5
Absatz/Vertrieb/Marketing	79,7	10,3	10,0
Vorprodukte	19,4	19,9	60,7
Organisation	26,4	41,2	32,4

Quelle: Befragungen des IWH, Frühjahr 1992 empirica

#### 4.2.1. Kostensenkung über alles

In der öffentlichen Diskussion und den Zielvorgaben der Treuhand wurde über fast zwei Jahre das Unternehmensziel "Angleichung der Produktivität (Umsatz je Beschäftigtem bzw. je Beschäftigtenstunde) zwischen Ost und West" festgelegt und damit die Politik der passiven Sanierung begründet. Es ist jedoch offensichtlich, daß die Überbetonung dieses Ziels die eigentliche Strukturanpassung, nämlich die Eroberung neuer Märkte und die Einführung neuer Produkte behindert hat. Die Folge sind höhere Kosten für die "Rettung industrieller Kerne" heute, als sie bei einer rechtzeitigen aktiven Sanierung entstanden wären.

Ein Ziel sui generis ist die **Kostensenkung** je produzierbarer (nicht verkaufter) Outputeinheit oder physische Produktivität. Dieses Ziel, das die Modernisierungen der Produktion der bestehenden Produkte beinhaltet, sollte eigentlich in den letzten beiden Jahren erreicht worden sein. Zum Teil liegen jedoch die Kosten der Produktion noch weit über den westdeutschen Werten, auch bei rein variabler Kostenbetrachtung (d.h. ohne Fixkostendegression). Technologische Rückständigkeit kann nur durch eine erhöhte Investitionstätigkeit und Technologietransfers (z.B. Joint-Venture) behoben werden. Die geeigneten Unternehmenskonzepte liegen zumeist vor.

Auch die aktive Sanierung trägt große Risiken in sich, insbesondere weil der günstige Zeitpunkt der Hochkonjunktur in Deutschland verpaßt wurde. Deshalb tragen alle Sanierungsstrategien der bestehenden Industrieunternehmen zunehmend langfristigen Charakter. Die Ressourcen, die für eine solche langfristige Strategie notwendig sind, können nur vom Bund bzw. zunehmend von privaten Investoren aufgebracht werden, für die hohe Kosten aufgewendet werden müssen.

#### 4.2.2. Marktdurchdringung

Erstes strategisches Ziel der Unternehmen ist es, **Marktanteile der alten Produkte** zu halten und auszubauen bzw. verlorengangene Marktanteile wiederzugewinnen. Dieses Ziel konfiguriert notwendigerweise für einige Zeit mit dem Zwang, rentabel zu wirtschaften, denn die Kosten der Markterschließung sind hoch. Bei Unternehmensbefragungen in ostdeutschen Unternehmen glauben nur 15%, gute Absatzchancen in Westdeutschland zu haben. In besonders krassem Maße trifft der Mangel an Marktkontakten die ausgegründeten und privatisierten Gesellschaften.

Wir geben aus unserer Sicht innovative Typen von Marktdurchdringungsstrategien ostdeutscher Unternehmen wider:

- Florena Cosmetic GmbH, Döbeln: Florena produziert als direkter Konkurrent von Beiersdorf Kosmetika, insbesondere Cremes, über eine **regionale Erschließungsstrategie für den ostdeutschen Markt**. Beiersdorf gibt für Markteinführungskampagnen neuer Produkte dreistellige Millionenbeträge aus, über die Florena nicht verfügt. Daher konzentrierte sich Florena auf regionale, teilweise Produktnischen, ohne den westdeutschen Markt besonders zu berücksichtigen. Im ersten Halbjahr 1993 wurde so der Umsatz gegenüber dem Vorjahr um 44% gesteigert. Auf dieser Basis exportierte man Ende Mai 1993 80% mehr Waren als 1992, so daß der Aufbau eines Exportgeschäfts aus eigener Kraft in Gang kam.

Grundprinzip: Erst Konzentration auf den ostdeutschen Markt, da die Markenakzeptanz höher ist. Falls dort Erfolge erzielt werden, Expansion nach Westdeutschland oder Ausland. Nachteil: Langsames Wachstum und Gefahr des Unterschreitens der Gewinnschwelle durch zu geringe Ausbringung, da der Markt für bestimmte Produkte nicht groß genug ist. Deshalb vornehmlich für die Konsumgüterindustrie gangbar. Vorteil: relativ sichere und billige Strategie, in den meisten Fällen erfolgreich.

- **Absatzkooperationen zur Erschließung der Westmärkte** sind zahlreich, prominentestes Beispiel ist dkk Scharfenstein via Greenpeace. Daneben kooperierte VW mit dem sächsischen Zweiradhersteller MZ in einer Art "Huckepackverfahren", indem das Distributionsnetz zur Mitnutzung angeboten wurde.

Grundprinzip: Kauf oder Miete von Dienstleistungen westdeutscher Hersteller "ähnlicher", aber möglichst nicht konkurrierender Produkte, Vermietung von Teilelementen des Vertriebsnetzes. Nachteil: teure Strategie, wenig in Frage kommende oder willige Kooperationspartner. Vorteile: Falls der Westmarkt erschlossen wird hohes Wachstum.

- **Beteiligungsstrategie:** MTW Wismar beteiligt sich nachrangig an einem Kunden mit 9 Mio DM, um den Absatz von Containerfrachtern zu fördern. Bei etwa gleichem Kaufpreis, wie ihn Konkurrenten anbieten, entsteht so ein Wettbewerbsvorteil durch evtl. Inkaufnahme von Verlusten bzw. Ausfallrisiken. Umgekehrt sicherte die Treuhand der Firma Addinol Markt und Überleben durch die Privatisierung an einen russischen Erdölproduzenten.

Grundprinzip: Strategisches Marketing umfaßt auch Sicherungsmaßnahmen zur Herstellung längerfristiger Absatzbeziehungen. U.U. ist je nach betriebswirtschaftlicher Situation eine stärkere Vorwärtsintegration ökonomisch sinnvoll, es ist jedoch eine teure Strategie und nur bei Existenz von wenigen Hauptkunden zu empfehlen.

- **Vertikale Integration:** Unternehmen werden von Handelsunternehmen gekauft (seltener vice versa). Beispiele: RFT Staßfurt AG wird voraussichtlich von 4.000 Händlern des ZDEH gekauft.

Böhme Schokoladen GmbH. Das Unternehmen ist von der Wissoll Schokoladen- und Süßwarenfabrik OHG, Mühlheim/Ruhr, ein Unternehmen der Tengelmannguppe, gekauft worden. Die problemlose Listung der Produkte des Unternehmens in Einzelhandelsgeschäften der Tengelmannguppe löste die Absatzprobleme des Unternehmens. Investitionen in Höhe von insgesamt 70 Mio DM sind zum Großteil bereits abgeschlossen. Vom Mühlheimer Standort wurden insbesondere die arbeitsintensiven Saisonprodukte (Schokoladenweihnachtsmänner o.ä.) nach Delitzsch verlagert. Die Produktivität im Delitzscher Betrieb unterscheidet sich nicht mehr von der in der Mühlheimer Zentrale.

Grundprinzip: Handelsfirmen, die über genügend Investitionskapital verfügen, schöpfen die Übergewinne, die sie selbst durch ausschließliche Listung erzeugen, durch Übernahme ab. Dies führt zu einer Integration "rückwärts".

- Umfassende **eigenständige Markterschließungsstrategien** für Westdeutschland bzw. die Auslandsmärkte. Besonders erfolgreich bei Multicar Waltershausen, Umformtechnik Erfurt, Dessauer Gasgeräte, DWA, Stahlwerke Gröditz.

Grundprinzip: Starkes finanzielles Engagement des Eigentümers für Messen, Marketing und Vertriebsnetz und oft eine aggressive Preisstrategie schafft einen hohen Bekanntheitsgrad und Referenzen im Westen. Später kann ein gesicherter Marktanteil zur langsamen Verbesserung der Renditesituation genutzt werden (Penetrationsstrategie). Notwendig für die meisten Unternehmen der Investitionsgüterbranche, da der ostdeutsche Markt zum Überleben nicht ausreicht. Falls inkonsequent betrieben bzw. mit nicht ausreichenden Ressourcen, gibt es kaum Aussichten auf Erfolg (Beispiele: TAKRAF, SKET,..) Nachteile: Finanzielle und personelle Ressourcen vieler Betriebe sind nicht ausreichend, da sie sich im Treuhandbesitz befinden oder kapitalschwach sind, es gibt eine große Unsicherheit über die Rendite der Marketinginvestition, insbesondere auf Auslandsmärkten wie Rußland oder Südostasien. Vorteile: Für viele Betriebe stellt eine aggressive Expansionsstrategie die einzige Überlebenschance dar. Ein hoher Bekanntheitsgrad im Westen schafft eine gewisse Versicherung gegen die Schließung (Beispiel: Heckert-Werke, SKET, Buna).

- **Nischenstrategie:** Ein positives Beispiel für eine Nischenstrategie ist die Pneumant-Reifen GmbH in Fürstenwalde/Spree. In einer schwierigen Marktlage (erheblicher Konzentrationsprozeß in West-Europa) hat sich Pneumant eine Nischenposition gesichert. Vorverträge laufen mit Iran und weiteren Exportländern. Die Beteiligungsgesellschaft der Dresdner Bank wird voraussichtlich 50% der Anteile übernehmen. Firmenmitarbeiter sowie das leitende Management 10%. Es laufen noch abschließende Preisverhandlungen mit der Treuhandanstalt. Pneumant entwickelt auch für Porsche einen Hochgeschwindigkeitsreifen (bis 240 km/h). Im Rahmen der Einkaufsoffensive Ost hat Pneumant erste Rahmenverträge mit der Bundespost, Telekom, Bundeswehr und Bundesinnenministerium abschließen können.

Ansätze der Wirtschaftsförderung könnten zudem sein: Preisliche Maßnahmen wie Wertschöpfungspräferenz bzw. Ostmarktsubventionen, Devisenbewirtschaftung im GUS-handel, Local-Content-Präferenzen für staatliche Nachfrager, Direktvermarktung von Ostprodukten z.B. über Gütesiegel ("Made in East Germany") oder Ladenketten wie z.B. OSMA.

#### 4.2.3. Produktinnovation

Noch schlimmer wirkt sich das Versagen in dem zweiten gleichrangig wichtigen Ziel aus, der Diversifizierung bzw. der Schaffung **neuer Produktlebenszyklen** mit Produkten höherer Wertschöpfung. Dieses Ziel ist keineswegs langfristiger Natur, denn Märkte brachen über Nacht weg und der Zwang zur Innovation ist entsprechend höher als bei Unternehmen mit durchdrungenen Märkten. Westdeutsche Maschinenbauer lösen z.B. alte Produkte in einem zwei- bis dreijährigen Rhythmus ab, japanische sind noch wesentlich schneller. Der Anteil sog "Baby"-Produkte, d.h. noch in der Innovationsphase befindlicher (Verluste bringender) Produkte, beträgt im Maschinenbau mitunter 15 bis 20%, im Automobilbau bis zu 30%, bei Textilien bis 20%. Dagegen ist der übliche Anteil in den in den Neuen Bundesländern "starken" Industriezweigen Kunststoff (bis 10%), Druckereierzeugnisse (bis 3%) und Nahrungsmittel (bis 5%) sehr gering. Dies sind auch die Branchen mit dem höchsten Anteil stagnierender Produkte. Damit bauen sich im Osten wertschöpfungs- und innovationsschwache Industriezweige mit staatlicher Unterstützung beschleunigt auf, während die (potentiell) wertschöpfungs- und innovationsstarken Zweige zusammenbrechen.

Entscheidend für das langfristige Überleben des Unternehmens an einem Hochkostenstandort ist die Fähigkeit zur Innovation. Industrienaher Forschung, aber auch die damit verbundenen Marketinginstrumente,

müssen den Unternehmen erhalten bleiben bzw. wiederbelebt werden. Hierbei gibt es zwei Möglichkeiten: In das Unternehmen integrierte F+E oder sektoral übergreifende F+E-Pools. Vorschläge umfassen die Unterstützung von Joint-Ventures, Forschungssubventionen (Beispiel Jena) oder allgemeine Lohnkostenzuschüsse für F+E. Auch hier Beispiele aus der Praxis:

- **Joint Ventures mit westdeutschen Firmen** Becon Classic Berlin (Textilunternehmen) kooperiert mit Hugo Boss in Gemeinschaftsunternehmen; Preussag kooperiert über Metaleurope AG mit Neptun Industrie GmbH; Gesellschaft: OTR Neptun Oberflächentechnik GmbH. Takraf kooperiert mit MAN. etc. Basis ist oft zunächst die Lohnfertigung, die dann jedoch durch Gemeinschaftsprojekte abgelöst wird. Gescheitert z.B. bei SKL (neuer Motor mit Krupp-MAK), Dieselmotorenwerke Cunewalde/Lausitz (westdt. Firma ging in Konkurs), ...

Interessant sind J.V.'s besonders in technologieintensiven Bereichen. Dies setzt jedoch einen eigenständigen ostdeutschen Träger voraus. Bsp: Deutsche Aerospace (Raumforschung) und Sandoz (Umwelttechnik) haben mit Jenoptik je ein Gemeinschaftsunternehmen gegründet.

Grundprinzip: Eigentlich der "klassische" Weg der Reformierung der osteuropäischen Wirtschaft wird das JV aus kaum nachvollziehbaren Gründen in Ostdeutschland kaum gepflegt. Der Grund dürfte in der radikalen Privatisierungspolitik der THA zu suchen sein, die die Existenz eigenständiger ostdeutscher Partner sowohl vor als auch nach Privatisierung faktisch verhindert hat. MBO sind in der Regel zu klein und ohne die als Anreiz für den Westpartner wichtigen finanziellen Vorteile der o.g. Großunternehmen. Nachteile: Der Kapitalbedarf ist hoch, denn kapitalstarke Westpartner "sitzen im Boot". Zudem muß der Ostpartner vom Know-How oder Marktpotential her etwas zu bieten haben. Risiko bei Verlusten des Gemeinschaftsunternehmens oder durch Industriespionage. Vorteile: Kontrolle besser als bei Huckepackverfahren, Kosten werden geteilt, Markterschließungspotential durch Westpartner hoch.

- **Kooperationen ostdeutscher Hersteller untereinander:** In Chemnitz, kooperieren 15 Unternehmen/Institutionen im Werkzeugmaschinenbaubereich (Niles, Rawema, Union, aber auch IBM) zur gemeinsamen Vertriebs- und Einkaufspolitik und zur Produktentwicklung.

Grundprinzip: ostdeutsche Hersteller senken die Fixkosten der Forschung und Markterschließung im Falle gleichgelagerter nicht-konkurrierender Produktion (z.B. in Japan bis zu einem gewissen Stadium üblich). Nachteile: Ostdt. Wissen kann nicht gegen westdt. Kapital "gehandelt" werden, deshalb hoher Kapitalbedarf; könnte durch eine entsprechend hohe Zahl der Partner bzw. Zuschüsse gemildert werden. Kein direkter Zugang zu den Westmärkten. Vorteile: Eigenständige ostdeutsche Unternehmen, Kostenverringern.

- In Einzelfällen werden auch **Patente, Lizenzen** oder sogar **Unternehmen** von ostdeutschen Unternehmen **gekauft**. Vorzeigebeispiel eines solchermaßen beispielhaften Sanierungsprogramms sind die Heckert-Werke in Chemnitz. Die Vorteile liegen in schnellem Wachstum und technologischer Führerschaft, die Nachteile in z.T. hohen Risiken und finanziellen Expositionen.

#### 4.3. Die Rolle der Staatsnachfrage (Local Content)

##### 4.3.1. Idee und Grenzen des Local Content:

Direkte Staatsnachfrage macht in den Neuen Ländern etwa 25% der gesamten gewerblichen Umsätze aus. Hinzu kommen die erheblichen indirekten Nachfrageeffekte (Investitionsförderung, Hilfen für den Arbeitsmarkt). Das Hauptproblem des bisherigen Programms lag darin, daß die erheblichen Nachfrageimpulse zum größten Teil an den ostdeutschen Anbietern vorbeigehen. Während der Staat als Transferzahler für ostdeutsche Haushalte jedoch den Empfängern der Zahlungen kaum Auflagen über ihre

Verwendung machen kann, stellt sich dies bei der direkten Staatsnachfrage (Bauleistungen, Lieferleistungen) sowie in abgeschwächter Form bei der Vergabe von Unternehmenshilfen anders dar.

Die ausdrückliche Bevorzugung lokaler Anbieter durch Gebietskörperschaften bzw. der Druck auf Privatunternehmen, dies zu tun, kann mit Recht als nicht-marktwirtschaftskonformes Instrument angesehen werden. Trotzdem ist es eine weltweit verbreitete Praxis, Geschäfte durch patriotische Appelle zustande zu bringen. Grundsätzlich lassen sich aus ökonomischer Sicht nur wenige Argumente für eine solche Strategie finden:

- als temporäre Gegenmaßnahme gegen ähnliche Aktionen von Mitkonkurrenten. Beispiel: Telekommunikation wird von staatlichen Behörden ausschließlich lokal gekauft (Frankreich, Deutschland, Großbritannien). Deutsches Beispiel Polizeimotorräder: Sachsen kauft MZ; Bayern und Berlin ausschließlich BMW. Dies ist eine statische und in der Regel mit Einkommensverlusten woanders verbundene Strategie. (retaliation)
- als außergewöhnliche Maßnahme zur Stabilisierung einer Volkswirtschaft für eine begrenzte Zeit. Insbesondere ist die Beeinflussung der Präferenzen von Konsumenten und Beziehern von Investitionsgütern im Hinblick auf den Abbau von Vorurteilen effizient. Einkommensverluste (etwa durch höhere Produzentenpreise im Rahmen der VOL/VOB's) können begrenzt in Kauf genommen werden, um noch größeren Verlusten durch Arbeitslosigkeit zu begegnen. (infant industry)

Leider überwiegt die erste Motivation in der Regel. Dies hat im Falle Ostdeutschlands dazu geführt, daß die westdeutschen Bundesländer, z.T. unter Bezugnahme auf die übrigen "Belastungen" durch die deutsche Einheit, keinerlei Absatzfördermechanismen für die neuen Länder in Kraft gesetzt haben. Die Bestimmungen der Neuen Bundesländer enthalten keine bindenden Regeln, sondern sind nur Soll-Regeln. Dies wäre unproblematisch, solange die Praxis entsprechend verfährt.

#### **4.3.2. Verhalten des Bundes**

Die bis 1993 geltenden Präferenzregelungen sind nach Mitteilung des BMWi bis 1995 verlängert worden. Insbesondere wird durch Initiative der Deutschen Bundesbahn, der Bundespost, des Verteidigungs- und Innenministeriums eine Steigerung der Aufträge des Bundes im Wert von 6 Mrd DM (erstes Halbjahr 1993) auf das doppelte angestrebt. Das Verteidigungsministerium habe mit Vergabe von 551 Mio DM seine Quote gegenüber 1992 mehr als verdoppelt.

Das Vergabevolumen in die neuen Länder wird mit 20% des gesamten Volumens beziffert. In der Auftragssumme im Verkehrsbereich sollen es 31% sein. Demgegenüber gehen nur 12% der Waren- und Dienstleistungsaufträge nach Ostdeutschland. Insbesondere bei der Kommunikations- und Informationstechnik werden Angebotsprobleme aufgeführt. Spärliche Informationen an ostdeutsche Unternehmen werden als Defizit gesehen.

Bedeutsam ist das Verhalten von Telekom und Bundesbahn als Unternehmen im Bundesbesitz. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede auf.

#### **Bundespost/Telekom**

Das Investitionsverhalten der Telekom als größtem Auftraggeber der Branche zeigt symptomatisch, daß nach wie vor die Integration von ostdeutschen Firmen in die Auftragsvergabe - gerade im politisch eher unauffälligen Elektrotechniksektor - massiv vernachlässigt wird. So investierte die Telekom nach eigenen Angaben im Jahre 1992 in den Neuen Bundesländern 11 Mrd DM. An Unternehmen mit Sitz in den Neuen Bundesländern gingen immerhin Aufträge über 4 Mrd DM (36%), davon etwa 50% an das Handwerk, die mittelständische Industrie und den Handel.

<b>Investitionen und Local Content</b>			
<b>TELECOM</b>			
- Auftragswerte -		Anteil an den	
<b>direkte Aufträge</b>	Mio DM	direkten Aufträgen	Investitionen
Handel	60,98	2,5%	0,6%
Handwerk	933,38	39,0%	8,5%
Industrie (<500 Besch)	859,18	35,9%	7,8%
Industrie (>500 Besch)	363,69	15,2%	3,3%
Sonstige	174,69	7,3%	1,6%
SUMME*	2.391,92		21,7%
<b>Unteraufträge +</b>			
<b>Hochbauaufträge DeTeBau</b>	rd. 1,6 Mrd DM		14,5%
SUMME Aufträge Ost	rd. 4 Mrd DM		36,4%
SUMME Investitionen Ost	rd. 11 Mrd DM		<b>100,0%</b>
<b>empirica</b>			

Für die **Industrie** (mehr als 500 Beschäftigte) verbleiben dagegen nur geringe Aufträge (3,3% der Investitionen bzw. 15,2% der direkten Aufträge). Auch wenn man die mittelständische Industrie hinzuzählt, sind nicht mehr als 11,1 % des gesamten Investitionsvolumens nachweisbar an die ostdeutsche Industrie vergeben worden.<sup>24</sup> Bei solchen "Erfolgs"statistiken fehlen jedoch die Vergleichszahlen für Aufträge an westdeutsche Firmen. Dieser Vergleich würde vermutlich ergeben, daß der Löwenanteil der Aufträge an Industrieunternehmen an den ostdeutschen Unternehmen gerade in ausgesprochenen Problemsektoren (Elektrotechnik, Maschinen- und Anlagenbau) vorbeigegangen ist. Dies folgt allein daraus, daß von den verbliebenen 63,6% Aufträgen an Westdeutsche, das im Osten stark dominierende Handwerk bzw. die - in der Größenordnung unbekannt - Bauleistungen kaum vertreten sein dürfte.

Die Vermutungen werden gestützt, wenn man den Wettbewerb um technologieintensive Investitionen wie die Errichtung eines Mobilfunknetzes in den Neuen Bundesländern betrachtet. Lokale Firmen kamen von vornherein als Mitglieder der Konsortialführung nicht in Betracht, sondern nur als Unterauftragnehmer. Zwei der drei Wettbewerber um die Lizenz verzichteten ganz auf die Mitwirkung von eigenständigen ostdeutschen Firmen.

Handwerk und Telekom: Am 5. September 1991 kam es zwischen der Telekom und dem ZVEH zu einer "Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit der Deutschen Bundespost Telekom mit dem Zentralverband der Deutschen Elektrohandwerke in den Neuen Bundesländern", die im Kern eine systematische Einbeziehung elektrohandwerklicher Betriebe aus Ostdeutschland zur Realisierung des Konzepts Telekom 2000 vorsah. Nach Meinung des ZVEH hatte dieses Papier im nachhinein keinerlei Effekte. In der Regel gehen größere Aufträge zunächst einmal an einen Generalunternehmer, der wiederum diesen Auftrag an mehrere Subunternehmer vergibt, die ebenfalls aus dem Westen kommen. Die Aufträge

<sup>24</sup> Dabei ist unklar, ob Aufträge für Ostfirmen über Investitionen in Westdeutschland miteingerechnet sind.

werden dann oftmals weitervergeben an Montagetrupps aus Polen, Rumänien und aus Rußland, deren Arbeiter Stundenlöhne zwischen 4.-DM und 6,50.-DM verdienen. Nach Hochrechnungen des ZVEH kommen Elektrohandwerksbetriebe in Ostdeutschland auf ein jährliches Auftragsvolumen von der Telekom von etwa 30 Mio DM, was angesichts der Milliardeninvestitionen der Telekom in Ostdeutschland ein verschwindend geringer Anteil wäre.

Die Telekom verwehrt sich mit Nachdruck gegen den Vorwurf, sie habe das Handwerk bei der Erschließung der Neuen Bundesländer nicht ausreichend berücksichtigt. In den ersten neun Monaten des Jahres 1992 seien 26 680 Aufträge im Gesamtvolumen von 635 Mio DM an Handwerksbetriebe und 7 140 Aufträge über 420 Mio DM an mittelständische Industriebetriebe in den Neuen Bundesländern gegangen. Laut Telekom-Statistik waren 1992 ostdeutsche Mittelständler an den ostdeutschen Aufträgen zu über der Hälfte nachweislich beteiligt.

Die Telekom bietet nach eigenen Angaben über die geltenden Sonderregelungen hinausgehend Firmen aus den Neuen Bundesländern und Unternehmen mit überwiegender Wertschöpfung in den neuen Ländern weitere Hilfestellungen. Die Telekom läßt sich von den Kammern und der Treuhandanstalt geeignete Firmen benennen, fordert bekannte Firmen zur Abgabe von Angeboten auf und läßt u.a. auch Angebote zu, die technisch nicht den gewohnten Standards entsprechen.

Die Selbstverpflichtung der Telekom, zwischen 1992-1995 jährlich für 5 Mrd DM an ostdeutsche Firmen Aufträge zu vergeben, scheint realistisch, denn sie stellt gegenüber 1992 nur noch eine geringe Steigerung dar. Es müssen jedoch erhebliche Anstrengungen gemacht werden, um ostdeutsche Industrieunternehmen auch an Aufträgen mit hoher Wertschöpfung stärker zu beteiligen bzw. westliche Auftragnehmer bei Vergabe zu Investitionen in den Neuen Ländern zu bewegen. Uns schien der Satz eines Interviewpartners bei der Telekom charakteristisch für die zahlreichen Inflexibilitäten: "Man kann ja ein Großunternehmen wie die Telekom nicht zwingen, seine langfristigen Lieferbindungen über Nacht zu ändern."



## Reichsbahn/Bundesbahn

DB und DR haben seit dem 1. Juni 1992 einen gemeinsamen Bereich Einkauf in einem gemeinsamen Ressort. Das Büro Berlin des Bereichs Einkauf und Materialmanagement knüpfte seit seiner Gründung im Oktober 1990 Kontakte zu inzwischen 800 potentiellen Lieferanten in den Neuen Bundesländern. Mehr als 150 Firmen aus den Neuen Bundesländern unterhalten Lieferbeziehungen zu den Deutschen Bahnen. Trotzdem sind die Umsätze mit ostdeutschen Zulieferern z.T. drastisch gesunken. (z.B. Berliner Bremsenwerk), jedoch sind die Probleme nicht sehr gravierend.

Das Gesamtauftragsvolumen DB/DR in den Jahren 91/92 belief sich auf 43 MrdDM. Auf den Bereich Industrieller Produkte entfielen 15 Mrd DM, von denen 1991 2 Mrd DM und 1992 3,5 Mrd DM an Unternehmen in Ostdeutschland vergeben wurden, was einen Anteil von 35% des Gesamtauftragsvolumens industrieller Produkte bedeutet.

Im Bereich Bauleistungen gingen Aufträge im Wert von 7 Mrd DM (60% des Gesamtauftragsvolumens der Bauleistungen) an Unternehmen in den Neuen Ländern. Energie und Dienstleistungen wurden 91/92 zu 30% (Auftragsvolumen 5 Mrd DM) aus den Neuen Bundesländern bezogen.

Die Summe aller Aufträge in die Neuen Bundesländer umfaßte 91/92 insgesamt rd. 18 Mrd DM, was etwa 40% des Gesamtauftragsvolumens der Deutschen Bahnen ausmachte. Die Deutschen Bahnen haben 1992 im Bereich Schienen- und Straßenfahrzeuge Aufträge in Höhe von 2,6 Mrd DM vergeben. Ostdeutsche Unternehmen fanden insbesondere bei folgenden Aufträgen Berücksichtigung:

- Die AEG Schienenfahrzeuge GmbH, Hennigsdorf, liefert ab Anfang 93 bis zum Frühjahr 1994 90 elektrische Lokomotiven der Baureihe 112.
- Ab Ende 92 bis zum Frühjahr 93 liefert DWA, Waggonbau Görlitz 100 Doppelstock-Steuerwagen für die DR und ab dem zweiten Halbjahr 1993 75 Doppelstockwagen für die DB für den Raum Augsburg und München. Mitte 1993 erfolgten umfangreiche Folgeaufträge.
- Zusätzlich wurden 1992 von der DB Aufträge an Werkstätten der DR im Gesamtwert von rund 50 Mio DM vergeben.
- Im Juni 1991 bekam die DWA, Waggonbau Niesky einen Auftrag über 300 Schiebewandwagen von der DB, der mit einem Auftragsvolumen von 26 Mio DM entscheidend für den Bestand des Werkes war.

Das Beispiel der Bahnen zeigt im Vergleich zur Telekom die Bedeutung der zumindest zeitweisen Existenz einer Unternehmenszentrale in Ostdeutschland. Bis Mitte 1992 wurde der Einkauf über Berlin abgewickelt und zahlreiche Zulieferfirmen bekamen die Chance, sich bis zu diesem Zeitpunkt zu bewähren. So konnte die Industrie "weich landen". Im Telekommunikationsbereich ist dagegen die Abdeckung der immensen Nachfrage durch die ostdeutsche Industrie, abgesehen von einfachen Handwerksarbeiten, nur marginal, und große Wachstumschancen für Ostdeutschland werden verspielt.

### 4.3.3. Verhalten der Länder und Kommunen

Der DIHT beschreibt die Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge: zu kurze Fristen, zu viele freihändige Vergaben, teilweise Nachweise einer dreijährigen Berufserfahrung, Vorschreiben westlicher Auftragnehmer durch Consultings, "eingespielte Teams" von Westbeamten und westdeutschen Firmen.

- **Ein Beispiel:** Ein mittelständischer Unternehmer aus Weimar, der Stempel für die Verwaltung herstellt, belieferte bereits vor der Wende Post und lokale Verwaltung. Nach der Wende (und 1 Mio DM öffentlich geförderter Investitionen) wurde sein Markt durch den zentralen Einkauf der Bundespost ("das Wechseln der Bezugsquellen wäre ineffizient") und durch die personellen Umbesetzungen in der öffentlichen Verwaltung weitgehend vernichtet. Beamte aus Schwaben hatten ihre persönlichen Marktkontakte "mitgebracht" und Zulieferungen werden nun von einer baden-württembergischen Firma getätigt.

Unsere Erhebungen ergaben, daß weder die ostdeutschen Länderministerien noch die größeren Kommunen, eine systematische Kontrolle ihrer Einkäufe von Gütern und Dienstleistungen nach der Bezugsquelle durchführen. **Bisher wurde in keinem ostdeutschen Bundesland der Versuch gemacht, einen dem Ministerpräsidenten zugeordneten Einkaufsbeauftragten zu benennen, während bereits zahlreiche westdeutsche Unternehmen auf Vorstandsebene sowie die Bundesregierung diesen Schritt getan haben.** Eine Schiedsstelle für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vorreiter Hessen) in Form eines Bundesgesetzes ist erst in Vorbereitung.

Teils wird die mangelnde Kontrolle der eigenen Vorgaben glaubhaft mit dem Kosten- und Personalaufwand einer solchen Erhebung begründet. Die Verweigerung gegenüber selbst groben Schätzungen läßt jedoch auf mangelnden politischen Willen schließen. Wir beschreiben im folgenden unsere rudimentären Befragungsergebnisse:

Empirica schrieb die zehn größten Kommunen und die Landesregierungen der sechs Länder (einschl. Berlin) an, um Aussagen zu den getroffenen Maßnahmen und Ergebnissen zur Förderung des Absatzes von ostdeutschen Produkten im jeweiligen Zuständigsbereich zu erhalten. Das Ergebnis ist, daß keine der Kommunen und Länder auch nur grobe Vorstellungen über die Größenordnungen der Bezüge von Lieferleistungen (VOL) aus den Neuen Bundesländern hat. Über Bauleistungen (VOB) liegen dagegen hier und da Informationen vor. Nur das westliche Bundesland Hessen besitzt überhaupt eine zentrale Auftragsvergabestelle mit der Möglichkeit eines Überblicks, sonst ist jedes einzelne Landesministerium für die VOL/VOB-Ausgaben seines Etats zuständig. Folgende Beobachtungen erscheinen uns bemerkenswert:

- Das Wirtschaftsministerium **Mecklenburg-Vorpommerns** sieht sich außerstande, entsprechende Fragen zu beantworten.

Das Unternehmen Medizinmöbel GmbH in Torgelow, ein Betrieb den das Land auf der Liste der industriellen Kernbetriebe führt, hat trotz eines vergleichbaren Angebots nicht den Zuschlag des Landkreises Torgelow für die Einrichtung eines Alten- und Pflegeheims erhalten. Ein westdeutscher Anbieter für Medizinmöbel sollte den Millionenauftrag bekommen, bevor sich die THA-Rechtsabteilung einschaltete.

- Hansestadt Rostock: Lieferungen und Leistungen nach der VOL nahmen im Jahr 1992 ein Volumen von 2,1 Mio DM ein. Aufträge in Höhe von 1,4 Mio DM gingen davon an Unternehmen in den alten Bundesländern, da nach Angaben des Senators für Wirtschaft, Fertigungsstätten für Lieferungen und Leistungen (z.B. Schulmöbel und Büroausstattungen) in den Neuen Bundesländern - angeblich -

nicht vorhanden sind. (Dies ist unglaublich, da allein auf der Anker-Liste sieben öbelbetriebe stehen; d.A.).

- Das Land **Sachsen** hat keine Koordinationsstelle/Koordinatorperson zum Komplex Local Content. Jedes Ministerium ist für seine Einkaufspolitik selbst zuständig.

Die Firma MZ, eine Motorradfabrik mit einem Exportanteil von 20% nach Westen vor der Wende, sollte liquidiert werden. Sachsen und Baden-Württemberg haben Bestellungen für den Polizeidienst aufgegeben, andere Länder, selbst aus dem Osten, bestellen beim Marktführer BMW. Es wäre einfach gewesen, das Unternehmen durch wenige größere Aufträge auch für ein bis zwei Jahre zu sichern und dadurch Ressourcen für die Qualitätssicherung und Marktdurchdringung im Westen zu mobilisieren.

- Der Geschäftsführer der Weißenfels Schuhmanufaktur GmbH, **Sachsen-Anhalt** geht davon aus, daß das Unternehmen den Auftrag zur Herstellung der "Bundeswehr-Ausgeh-Schuhe" nur wegen der geltenden Präferenzregelungen für ostdeutsche Unternehmen bekommen hat.
- Eine große Klinik in der Nähe von Berlin wollte ein Beschaffungsauftrag für 15.000 Thermometer vergeben. Infolge der freihändigen Vergabe wurden nur Handelsfirmen, nicht aber der bedeutende **Thüringer** Hersteller davon erreicht. Die Thermometer-Herstellung hat in Thüringen ihre Heimat. Durch Engagement der Auftragsberatungsstelle Thüringen ging dieser Auftrag doch noch nach Thüringen.
- Das Land **Berlin** hat erst zu Beginn 1993 deutliche Ostpräferenzen (Neue Länder und Ost-Berlin) durchgesetzt - seitdem Beschwerden von Westfirmen. Eine Erhebung von Zahlen über Local Content sei "aus Kostengründen" nicht möglich. Deshalb ist eine Evaluierung der eigenen Local-Content-Regeln undurchführbar. Es sei jedoch "im Ausgabenverhalten des Landes seit Anfang 1993 starker Umschwung zugunsten von Ostfirmen" zu beobachten.

"90% der Bauaufträge in den Westbezirken gehen an Westfirmen, 90% der Bauaufträge in den Ostbezirken an Ostfirmen.

Ein spektakulärer Fall westdeutscher/europäischen "Behördenmarketings" ist der Fall der Firma Kraftanlagenbau Berlin KAB. Sie baute alle DDR-Kernkraftwerke und einen Teil der osteuropäischen Kraftwerke mit. Seit der Wende hat Siemens/KWU alle in Frage kommenden Aufträge in Ostdeutschland bekommen (z.B. Abriß KKW Rheinsberg). Zum Skandalfall wurde die mehrere Milliarden DM umfassende Osteuropa"hilfe" der EG zur Sanierung der Kernkraftwerke. Von russischer Seite wird glaubhaft dokumentiert, daß die Auftragsverteilung schon vor der Ausschreibung feststand, ohne KAB Berlin, dafür mit dem europäischen Löwenanteil für Siemens/KWU.

In jedem der fünf neuen Länder gibt es mittlerweile Auftragsberatungsstellen (ABSt), die von den Industrie- und Handelskammern getragen werden. Die ABSt nehmen eine Mittlerrolle ein zwischen den Beschaffungsstellen und der gewerblichen Wirtschaft mit starker Ausrichtung auf den Mittelstand. Überwiegende Tätigkeit auf dem Gebiet der VOL, Beratung ansässiger Unternehmen bei allen Fragen des öffentlichen Auftragswesens, benennt öffentlichen Auftraggebern leistungsfähige Unternehmen für einzelne Beschaffungen.

Auf Initiative der THA und der Wirtschaftsministerien wurden in den Neuen Bundesländern zudem Veranstaltungen unter dem Titel "Behördenmarketing" durchgeführt, die die Bedeutung öffentlicher Aufträge unterstreichen und über die Vergaberegularien informieren sollte. Diese Veranstaltungstage, bei denen sich auch die größten öffentlichen Auftraggeber präsentierten, stieß jeweils auf sehr große Resonanz.

Kern der VOL (Verdingungsordnung für Leistungen) ist die Mehrpreisklausel, die es den öffentlichen Auftraggebern aus den Neuen Bundesländern sowie Bundesbehörden ermöglicht, teurere Angebote (2,5% bzw. 5% höher als günstigster Westanbieter) von Ostdeutschen Firmen zu berücksichtigen. Mit dieser Klausel versucht man die ungünstigen Kostenstrukturen der Ostunternehmen zu kompensieren.

In Interviews mit Unternehmen wurden immer wieder folgende Probleme mit den von den Ländern erlassenen VOL genannt:

- Ein Beamter, der dazu angehalten wird, Steuern zu sparen, wird grundsätzlich ungern auf die Mehrpreisklausel zurückgreifen, zumal sich immer eine Kleinigkeit finden läßt, die im Angebot eines günstigeren westdeutschen Anbieters enthalten ist, die bei den potentiellen ostdeutschen Auftragnehmer aber fehlt.
- In der VOL Praxis hat sich gezeigt, daß öffentliche Auftraggeber bei begrenzten Budgets dazu übergehen, Aufträge freihändig zu vergeben, um so die Mehrpreisklausel zu umgehen.
- Die öffentliche Auftragsvergabe in Westdeutschland ist grundsätzlich in der VOL Sonderregelungen für Ostdeutschland nicht einbezogen.
- Die Unterscheidung zwischen echten und "unechten" Ostunternehmen, die nur einen geringen Teil ihrer Produktion im Osten verwirklichen, ist außerordentlich schwierig.
- Würden große Lose in kleine Lose untergliedert, hätten mittelständische Firmen aus Ostdeutschland, mit oftmals kostengünstigerer Produktion, bessere Möglichkeiten, an der öffentlichen Auftragsvergabe zu partizipieren.
- Die großen öffentlichen Auftraggeber (Bundespost, Telekom, Bundesbahn...) haben in der Regel zentrale Beschaffungsstellen, die ihren Sitz in den alten Bundesländern haben und schon über Jahrzehntelange Erfahrungen mit ihren Auftragnehmern verfügen.
- Die komplizierten Regularien die bei der Angebotsabgabe bis ins kleinste Detail zu beachten sind, sind bei möglichen Auftragnehmern in Ostdeutschland oftmals nicht hinreichend bekannt, so daß ein Auftrag schon an rein formalen Fehlern bei der Angebotsabgabe scheitert.

#### **4.3.4. Local-Content und Investitionsförderung**

Die Bindung der Vergabe von Steuerförderung, Investitionszulage und -zuschuß bzw. der Kreditprogramme an eine möglichst hohe lokale Wertschöpfung fand in keinem Programm statt. Selbst bei Investitionen, die im politischen Rampenlicht stehen, wie Leuna/TED, ist trotz verschiedentlicher Anstrengungen nicht einmal ein 20%iger ostdeutscher Anteil am Investitionsvolumen, das mit hohen staatlichen Zuschüssen verbunden ist, gesichert. Das Fehlen von Richtlinien und politischer Durchsetzungskraft gegenüber den Investoren senkt die Chancen ostdeutscher Anbieter zusätzlich.

Die fehlende Konditionierung trifft vor allem die Sektoren Maschinenbau und Elektrotechnik, die in einem gleichgewichtigen Wachstumsprozeß von den hohen Investitionen in neue Fertigungsanlagen in den Neuen Bundesländern stark profitieren sollten. Tatsächlich koppelt sich die Entwicklung dieser Sektoren immer mehr vom Rest der Wirtschaft ab. Es bleibt abzuwarten, ob die "Selbstverpflichtung" der Energiewirtschaft, bei Investitionen in Ostdeutschland 50% lokal zu beziehen, in der bevorstehenden Investitionswelle befolgt wird.

An den Beispielen von Leuna/TED, Opel Eisenach oder der Elektrizitätswirtschaft wird deutlich, daß sich die in massive Absatzprobleme geratene westdeutsche Maschinen- und Anlagenbauindustrie vor den Augen der zusammenbrechenden Ostbetriebe durch die Investitionsförderung sanieren kann. Positive Beispiele, wie die starke Kooperation von VW mit ostdeutschen Maschinenbauern, sind ausschließlich auf individuelle unternehmenspolitische Entscheidungen zurückzuführen. Gerne genannte Zahlen über die Beteiligungen ostdeutscher Firmen bei Investitionen ermangeln durchweg einer sektoralen Aufschlüsselung, wie am Beispiel Telekom deutlich wird, die Aufschluß über die sektoralen Entwicklungseffekte geben könnte.

Ein Beispiel aus Sachsen-Anhalt:

- Zemag GmbH, Zeitz: Bei der Modernisierung der benachbarten Zuckerfabrik, die mit einer Investitionssumme von 480 Mio DM modernisiert worden ist - wobei 70% aus Fördermitteln aufgebracht worden sind - hat sich der Anlagenbauer der Zuckerindustrie um mehrere Aufträge erfolglos beworben. Einzig und allein westdeutsche Firmen haben bei dieser Modernisierung Aufträge bekommen. Selbst die Gartenarbeiten wurden von einem Unternehmer aus Westdeutschland durchgeführt.

Auch im Privatisierungsverfahren wird kaum auf Local-Content geachtet. Zwei Beispiele:

- Textilwerke Flöha: Durch den Kauf der Plauener Spitze durch ein westberliner Unternehmen ging der Hauptabnehmer verloren. Garne werden jetzt vom Hauptkonkurrenten aus Deggendorf/Niederbayern geliefert. Dadurch mußten Massenentlassungen in Flöha vorgenommen werden.
- EVM Dresden: Durch Übernahme des Hauptkunden LEW in Hennigsdorf bei Berlin wurden die traditionellen Lieferbeziehungen gekappt. Das Unternehmen befindet sich in existenziellen Schwierigkeiten.

Die Verflechtung von Investitionen und ostdeutscher Produktion kann durch keine politische Maßnahme erzwungen werden, da die Ausweichmöglichkeiten der Zielgruppen bis zur Verweigerung der Investition gehen und auf die Primäreffekte der geschaffenen Arbeitsplätze nicht verzichtet werden kann. Es ist auch problematisch, eine maximale Verflechtung innerhalb eines bestimmten Raumes als eigenständiges wirtschaftspolitisches Ziel anzusehen.

Angesichts des angestoßenen Investitionsvolumens würden andererseits bereits bescheidene Konditionierungen bzw. politischer Druck zu einer starken Nachfrageerhöhung für ostdeutsche Investitionsgüterhersteller führen.

Zum Vergleich: 1992 wurden Ausrüstungen für 16,3 Mrd DM in den Neuen Bundesländern angeschafft. Der gesamte Umsatz der ostdeutschen Maschinenbauindustrie betrug demgegenüber nur rd. 12 Mrd DM, davon waren 25% Auslandsumsatz.

#### **4.4. Ostmärkte**

Die ehemalige DDR war intensiv außenwirtschaftlich mit den Ländern des RGW über eine tiefe Arbeitsteilung verbunden, die sich heute im Zusammenbruch ganzer Industriebranchen in den Neuen Ländern ausdrückt. Hinzu kommen Zahlungsprobleme, sowie die starke reale Aufwertung durch DM und Lohnsteigerungen. Anders als landläufig im Bewußtsein, weisen die Handelsverflechtungen zwischen den

übrigen RGW-Staaten ebenfalls extreme Schrumpfungsraten auf, die für Länder wie Bulgarien und Ungarn noch größere Probleme mit sich bringen als für Ostdeutschland.

Zum größten Teil war diese Entwicklung durch die strukturellen Verwerfungen in den GUS-Staaten bedingt, zum Teil jedoch auch durch einen Verlust von Marktanteilen gegenüber der westlichen Konkurrenz. Während Treuhandfirmen so ihre Niederlassungen in der GUS schließen und teilweise aus dem Markt aussteigen, versuchen westliche Firmen in der Regel mit reduziertem, aber aufrechterhaltenem Engagement den "Fuß in der Tür" zu halten. Mit wenigen Ausnahmen, wie der DWA, wurde den Treuhand-Firmen eine radikale Umorientierung vorgeschrieben, die sich an mittelfristigen Erwartungen orientierte.

Nach wie vor kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob die Abkehr vom russischen Markt eine profitable Strategie war. Einerseits erhöhte sich der Druck, schnell neue Märkte im Westen zu finden, andererseits wurden wegen fehlender Umsätze mit alten Produkten, die im Westen nicht marktgängig waren, die Beschäftigung und die Eigenfinanzierungsfähigkeit unter kritische Schwellen gedrückt. Das Beispiel DWA macht deutlich, daß ein Unternehmen mit einem stabilen Markt für Altprodukte auch die Eigenfinanzierungskraft für die Umorientierung auf die Westmärkte besitzt.

Eine solche, zweifellos teure Strategie, die der japanischen Marktpenetrationsstrategie ähnelt, wurde von deutscher staatlicher Seite durch die vor und während der Vereinigung eingebrachten ausschließlich politisch motivierten, hohen Expositionen in Rußland unmöglich gemacht. Zu der bundesdeutschen Altkreditgewährung kamen Verpflichtungen von rd. 20 Mrd DM aus unbezahlten Exportkrediten der DDR sowie 19 Mrd DM für den Truppenabzug. Die Gesamtsumme der Kreditgarantien und Hermes-Bürgschaften beträgt 41,65 Mrd DM (März 1993), von denen etwa ein Drittel durch Unternehmen aus den Neuen Ländern in Anspruch genommen sein dürfte.

Dieser Politik steht etwa eine amerikanische oder japanische Kreditphilosophie entgegen, die grundsätzlich keine ungebundenen Staatskredite vergibt. Die ungezügelten politischen Geschenke der Vergangenheit haben den Handlungsspielraum für eine Handelspolitik im Interesse der Neuen Länder verbaut, den andere Länder noch in größerem Umfang nutzen können (z.B. amerikanische Getreidelieferungen). Im Gegenteil, Deutschland ist bei jeder Umschuldungsverhandlung aufs Neue von der internationalen Gemeinschaft erpreßbar. Zunächst ist es daher wichtig, die umfangreichen deutschen Kredite an das alte kommunistische Regime sowie die im Rahmen der Vereinigung gezahlten Summen nicht immer wieder als deutsche Unterstützungsleistungen zu werten, die sie in aller Regel im ökonomischen Sinne nicht waren, sondern als versunkene Kosten der Einheit.

- **Hermes:** Die Vergabe von Hermes-Bürgschaften ist ebenso wie die Auftragserteilung auf deutscher und russischer Seite überbürokratisiert und überpolitisiert. Die ostdeutschen Interessen einer Förderung von Investitionsgütern und chemischen Produkten werden nicht mit dem nötigen Nachdruck durchgesetzt. Schließlich wird das Programm immer wieder erneut in Frage gestellt, was die Übernahmereitschaft privater Investoren von Treuhandbetrieben deutlich hemmt. Auch hier wäre ein zwar degressives, aber dafür von den Unternehmen klar prognostizierbares Verfahren besser, weil es für beide Seiten, Unternehmen und Staat, mehr Planungssicherheit schafft.

Die vorgeschlagene Umlenkung von Handelsströmen in Schwellen- und Entwicklungsländer oder auch in die ehem. GUS als Entwicklungshilfeaktivität mit Hilfe von Hermes, wie vorgeschlagen, ist problematisch. Sie geht von der - falschen - Vorstellung der Kapitalknappheit in diesen Ländern aus. Diese wird jedoch, wie z.B. in Rußland, in der Regel durch ein marodes Finanzsystem künstlich erzeugt und ist i.W. ein Liquiditätsproblem der russischen Importeure. In die gleiche Richtung stoßen Vorschläge zur Devisenbewirtschaftung russischer Einnahmen, die von der Knappheit "in den richtigen" Sektoren ausgehen.

Im Ergebnis laufen beide Vorschläge auf ein gespaltenes Wechselkurs- bzw. Preissystem zwischen Investitionsgütern und anderen Importwaren hinaus. Der Versuch, die russische Seite nach dem Modell vieler Entwicklungsländer über eine zentrale Clearingstelle in einen Devisenbewirtschaftungsmechanismus einzubinden, wäre heute völlig sinnlos, da den unabhängig gewordenen Unternehmen sowie erst recht den im Devisenbesitz befindlichen Haushalten jeder Anreiz dazu fehlt. Die Schaffung entsprechender künstlicher Anreize wäre erneut mit Mißbrauch verbunden, wie u.a. das gescheiterte venezolanische System der 80er Jahre (RECAD) zeigt. Will man lediglich den Konsumgüterimport gegenüber dem Kapitalgüterimport besteuern, so bieten sich auf russischer Seite wesentlich einfachere Mittel, wie ein vereinfachtes Zollsystem, an.

Geht es nur um Kreditbeziehungen mit unsicherer Rückzahlung, so ist erneut die Frage nach der Finanzierung aufzuwerfen. Vorzuziehen wäre eine direkte Exportförderung, die an den Verkaufspreisen, oder an der ostdeutschen Wertschöpfung ansetzen.

Wiederbelebungsansätze sollten verstärkt an den sich langsam "von unten" und mit ökonomischer Basis entwickelnden Finanzbeziehungen zur GUS ansetzen und katalytische Funktionen haben. Dazu gehört:

- Das "**Modell Baschkorkostan**" oder "Tjumen". Man konzentriert sich in der Handelsförderung auf die Regionen und Unternehmen mit sich entwickelnder und stabilisierender ökonomischer Potenz (Ölregionen, Kasachstan, etc.). Insbesondere russische Rohstoffunternehmen verfügen dem Anschein nach über erhebliche Devisenreserven, die wie im Fall Addinol mobilisiert werden können. Hier könnte eine Bundes- oder Landeshilfe engpaßorientiert gegeben werden (Reisekosten, Bürokosten, etc.).

Eine zunehmend interessante Variante ist die Förderung von russischen **Beteiligungen** in Deutschland oder ostdeutschen Beteiligungen in Rußland. Der Grund liegt darin, daß die russische Seite als Investor kaum Stilllegungsinteressen bei einer Übernahme verfolgt, insofern auch - ökonomisch rational - stärker gefördert werden sollte als etwa eine Übernahme durch ein westdeutsches Unternehmen. Dem Argument, die russischen Gelder seien "illegal " im Ausland akkumuliert worden, ist entgegenzuhalten, daß sie vermutlich nur so einer produktiven Verwendung durch Kauf von Investitionsgütern/Beteiligungen überhaupt zugeführt werden konnten. Diese Situation könnte den Ansatz zu einer informell funktionierenden Devisenbewirtschaftung liefern. Bei der Förderung deutscher Beteiligungen in Rußland sind eher Einzelfälle ins Auge zu fassen, da die Risiken noch sehr hoch sind.

- In einigen Sektoren gibt es bereits eine stabile und zahlungskräftige Nachfrage nach Importprodukten. Vorstellungen, diese Nachfrage auf die Investitionsgüterindustrie umzulenken, sind zwar

makroökonomisch sinnvoll, mikroökonomisch jedoch nicht in die Tat umzusetzen. Vielmehr sollte das Beste aus der Situation gemacht werden, indem ostdeutsche **Konsumgüterproduzenten** stärker in Szene gesetzt werden (s.o. Lohnkostenzuschüsse f. Marketing).

**Beispiel:** Londa Kosmetik, Tochtergesellschaft von Wella, aus Rothenkirchen/Vogtland plant nach größeren Exporteinbußen 1992 im Jahr 1993 eine etwa 10%ige Expansion des Rußlandgeschäfts aus einem stabilen heimischen Markt heraus.

- Weil der Zusammenbruch des RGW und der Sowjetunion nicht nur die Handelsbeziehungen der neuen Länder traf, gibt es Versuche, einige der Instrumente wiederzubeleben. Dazu gehören: zentrale sowjetische Handelsorganisationen, die als Großhandelsunternehmen wiederentstehen. Barter-Clearingstellen, die zwischen den GUS-Staaten z.T. bereits existieren (Öl-Getreide zwischen Ukraine und Rußland) könnten auch mit Deutschland nach dem Vorschlag der **Handelsentwicklungsgesellschaften** eingerichtet werden, die die bestehenden Bartergeschäfte organisieren. Eventuell wäre an eine regelrechte **Barter-Börse** zu denken, die in Deutschland für die Übergangszeit bis zu stabilen Finanzbeziehungen installiert wird. Solange diese nicht möglich sind, sollte deutsche technische Hilfe der Entwicklungshilfe für diese Ansätze bereitgestellt werden.

**Beispiel:** Die Zemag GmbH Zeitz, als Anlagenbauer spezialisiert auf die Entwicklung von Maschinen für die Kohle- und Kaliverarbeitung, hat langjährige Erfahrungen bei der Projektierung kompletter Brickettfabriken, wozu die ZEMAG in erster Linie die Brickettpressen liefert. 24% des Umsatzes hat das Unternehmen 1992 in den GUS-Republiken erzielt. Der auch zukünftig sehr hohe Anteil des Umsatzes in den GUS-Republiken (1993 Steigerung auf 37% des Umsatzes!!) läßt sich damit erklären, daß die Kaliabnehmer der Russen aus dem westlichen Ausland kommen und den Rohstoff mit Devisen bezahlen. Die russischen Kalihersteller haben somit keine Probleme, die Ausrüstung gegen Devisen aus dem westlichen Ausland zu beziehen.

In Zusammenarbeit mit einem westdeutschen Energieversorgungskonzern versucht man, ein Koppelungsgeschäft mit Bergbauunternehmen in der GUS aufzubauen, bei dem als Gegenleistung für die Lieferung von Kohle an den westdeutschen Energieversorger komplette Brickettfabriken von der Zemag in die GUS-Nachfolgerepubliken geliefert werden (individuelles Barter, Absatzkooperation mit westdeutschen Unternehmen).

**Beispiel:** Die sowjetische Zentralagentur für den Import von Textilien verschwand mit dem Zusammenbruch der Handelsbeziehungen. Nun gibt es in vielen Provinzen zahlungskräftige Nachfrager, z.B. für Gardinen, und einen ostdeutschen Produzenten, z.B. Plauener Spitze, der diese nicht kostendeckend einzeln beliefern kann. Hier wäre ein technisches Hilfsprojekt zum Aufbau einer effizienten Textilhandelsorganisation, die später privatisiert werden könnte, effizient (GTZ hat ähnliche Projekte in Entwicklungsländern durchgeführt).

Neben viel politischem Engagement und Handelsentwicklungsgesellschaften dürften nur eine möglichst schnelle Stabilisierung der Devisenmärkte und die Reformierung des Kapitalverkehrs, des Außenhandels (Exportsteuern!) und des Bankensystems in Rußland zu schnellen Änderungen führen. Deutschland ist hier im Rahmen seiner Möglichkeiten in der technischen Hilfpolitik, ähnlich wie in der Schuldenpolitik, viel zu passiv, es gibt jedoch, wie das Beispiel der Treuhand-Osteuropa-Beratungsgesellschaft zeigt, sehr gute mikroökonomische Ansätze. Projekte sollten auf den russischen Exportsektor konzentriert werden, um den Abwertungstendenzen des Rubel, die deutsche Produkte wesentlich und dauerhaft verteuern, zu begegnen. Im übrigen ist für die deutsche Politik die Implikation diejenige, einer weiteren realen Aufwertung der DM, etwa durch hohen Kapitalimport nach Deutschland, auf der makroökonomischen Ebene entgegenzuwirken.



## 5. Zentralität der neuen Länder - Schaffung von dispositiven Funktionen

**Das größte Strukturdefizit der neuen Länder besteht in den fehlenden dispositiven Funktionen in Staat und Wirtschaft, d.h. hochrangige Behörden und Unternehmenseinheiten.** Dies ist notwendig zu wiederholen, denn zumeist steht nur die Zahl der Arbeitsplätze, nicht jedoch deren Qualität und Zukunftsperspektive in der öffentlichen Diskussion. Diese dispositiven Funktionen haben:

- einen direkten Einkommenseffekt durch Zahl und Einkommensniveau ihrer Beschäftigten,
- hohe indirekte Effekte durch vorgelagerte Dienstleistungen,
- im Falle von Unternehmenszentralen einen Sicherungseffekt für Arbeitsplätze in der Produktion, weil politischer Druck direkt an den Entscheidungsträgern ansetzt,
- hohe Imageeffekte für die Region, einen Vorbildcharakter für andere Investoren, eine bessere Interessensvertretung durch die Region.

**Die einseitige Verteilung wesentlicher dispositiver Funktionen des öffentlichen Lebens, von der obersten staatlichen Behörde über die Medien, die Parteien und Verbände bis zum Sitz des Großunternehmens kommt einer politischen und wirtschaftlichen Entmündigung der Ostdeutschen gleich.** Die Schaffung der - finanziell noch lange Zeit abhängigen - Länder ist kaum als ein Ersatz anzusehen. Gleichzeitig überrascht die Bereitschaft zur Hinnahme dieses Prozesses bis in die höchsten Ebenen ostdeutscher Interessensvertretung.

Diese Prozesse sind, wenn auch ihre Effekte schwer quantifizierbar sind, in einem wirtschaftspolitischen Gutachten relevant.

- **Bundesbehörden und Umzug der Bundesregierung:** Die sog. "Föderalismuskommission", die die Verlagerung von rd. 7.000 Stellen oberster Bundesbehörden in die Neuen Bundesländer beschloß, ist zu 2/3 durch Westdeutsche besetzt, die in der Entscheidungsfindung westdeutsche Interessen vertreten haben. Ergebnis: Von 7.000 Stellen kommen 6.500 aus Berlin. Der Umzug der Bundesregierung, ursprünglich vom Parlament bis 1995 beschlossen, bleibt weiterhin ungewiß, ebenso unklar ist die Verlagerung eines obersten Bundesgerichtes nach Leipzig.

Die einseitige Verteilung in diesem Bereich dürfte wirtschaftliche Einbußen in Milliardenhöhe für Ostdeutschland zur Folge haben. Dazu gehören:

- zunächst erwartungsbedingt hoher Investitionsboom in Berlin mit anschließender Verzögerung und Verringerung der Nachfrage unter anderem aufgrund der Unsicherheiten über den Regierungsumzug. Dies wird zusätzliche Leerstände im Bürosektor hervorrufen, die Auslastung der Bauwirtschaft wieder abfallen lassen und das Image des Standorts mit negativen Langfristfolgen beeinträchtigen.
- hohe Transport- und Zeitkosten für Ostdeutsche, die zu den politischen Zentralen weit reisen müssen. Kein Abbau der hohen Arbeitslosigkeit bei Verwaltungsberufen, geringe Durchschnittseinkommen in den "verlängerten Werkbänken" westdeutscher Politik.

Der volkswirtschaftlichen Belastung durch Umzugskosten stehen hohe Multiplikatorwirkungen gegenüber. Bei endgültiger Planungssicherheit würde ein Großteil dieser Effekte voraussichtlich sofort eintreten, zusätzliches Wachstum und Steuereinnahmen in Berlin/Brandenburg würden so rasch entstehen, daß nicht einmal Liquiditätsbelastungen zu befürchten wären. Diese Einnahmen übersteigen die entgangenen Einnahmen im Raum Bonn, weil in Berlin, anders als in Bonn, sofort internationale Nachfrage nach dem Standort Deutschland mobilisiert werden kann. Es ist aus der Sicht des Staates irrational, eines der hochrentabelsten und liquiditätsmäßig wahrscheinlich fast neutralen Projekte des deutschen Vereinigungsprozesses zu blockieren bzw. zu unterlassen.

- **Medien:** Fernsehen und Rundfunk: Die DDR-Film, Rundfunk- und Fernseh-Produktion wurde bis auf die Schaffung des MDR und des Deutschlandsender Kultur (Radio) komplett "abgewickelt". Es ist für die Formulierung von ökonomischen Konzepten auch von Bedeutung, daß die Zerschlagung der potentiellen Machtfülle eines fortgeführten ostdeutschen Senders ein massives Handikap für die Entwicklung ostdeutschen Selbstbewußtseins und ostdeutscher politischer Artikulation war. Das Fehlen einer Kontrollinstanz durch ein ostdeutsches Medium hat den politischen Prozeß des Abwickelns und Anschließens, der zeitweise den Vereinigungsprozeß zu torpedieren droht, entscheidend erleichtert. Mit der durch das Medium ausgeübten politischen Macht ging dabei ein großer Teil der ökonomischen Macht mit verloren.

Eine gewisse Kompensation gibt es nur in Berlin durch die Ansiedlung einiger Privatsender (SAT 1, NTV, RTL). Mecklenburg-Vorpommern kann sich im NDR kaum angemessen repräsentiert fühlen, Brandenburgs Fernsehen fristet ein Kümmerdasein. Diese Entwicklung geschieht in einem der Boomsektoren der 90er Jahre, der zudem zunehmend "local-good"-Charakter trägt.

#### **Fallbeispiel ZDF**

Der öffentliche Sender mit der größten Reichweite in Deutschland hat außer einigen Regionalbüros und der Verbesserung der Erreichbarkeit keine größeren Investitionen in Ostdeutschland vorgenommen, ebenfalls kaum ostdeutsche Redakteure in Mainz eingestellt. ARD und ZDF hatten z.B. noch im Dezember 1992 für 1993 und 1994 keinen einzigen Auftrag an die Filmstudios in Potsdam-Babelsberg vergeben.

Wir schlagen konkret vor, daß der Sender ZDF einen zweiten Schwerpunktstandort in Leipzig entwickelt, unter Verlagerung von Abteilungen und damit Kompetenzen. Dies würde ausreichen, um den Medienstandort Leipzig in Bewegung zu bringen, und würde helfen, aus der Isolation als allgemein als "westdeutscher Sender" gesehene Anstalt herauszukommen. Eine Schwerpunktsetzung ist politisch ohne weiteres durchzusetzen. Ökonomische Gegenargumente lassen sich u.a. durch das Beispiel des Senders SAT 1 entkräften, der seit längerem aus Berlin und Mainz sendet.

Es gibt erhebliche wirtschaftliche Einbußen bei der Film- und Fernsehproduktion, jedoch auch bei vorgelagerten Produktionsstufen wie Filmherstellung und Ausrüstungen. Zudem ergeben sich erhebliche Verringerungen an politischem Einfluß und Identität durch das Übergewicht westlicher Sichtweisen in fast allen Bereichen des Lebens, die durch die Medien kolportiert werden.

- **Verlagswesen:** Zeitungs- und Buchverlage sind scharf zu trennen. Zeitungsverlage befinden sich fast ausnahmslos in westlicher Hand, während sich für Buchverlage nur wenige westliche Investoren

fanden. Der Grund ist wiederum im "local-good"-Charakter (bzw. den hohen Transportkosten) der Zeitung zu suchen. Einige Zeit- und Wochenschriften mit rein lokalem Kundenstamm konnten sich ebenfalls etablieren. Zunächst angestrebte Nischenproduktionen im Buchbereich ("Heimatbücher"), die den Aufbau einiger ostdeutscher mittelständischer Unternehmen versprachen, werden von westdeutschen Großverlagen bedrängt. Autorenrechte sind z.T. von der Treuhand an westdeutsche Firmen überhastet veräußert worden und heute von Ostverlagen unbezahlbar. Die Leipziger Buchmesse wird gegenüber der Frankfurter Konkurrentin unter den geschaffenen Voraussetzungen einen schweren Stand haben.

Die vielfach vorgebrachten Hoffnungen auf einen aufblühenden Medienstandort Ostdeutschland dürften - bis auf Berlin (Voraussetzung Regierungsumzug) - weitgehend Illusion bleiben.

- **Verbände:** Nicht ein einziger der zahlreichen deutschen Sportverbände hat seinen Sitz in den Neuen Bundesländern. Der Umzug politisch-wirtschaftlicher Verbände hängt am Regierungsumzug.

- **Dispositive Funktionen der Wirtschaft**

Großes Aufsehen erregte die Ansiedlung des regionalen Rechenzentrums der Deutschen Bank in Ostdeutschland. Dies beleuchtet, daß bis auf Berlin und Umland derzeit keines der größten 100 Unternehmen in Deutschland seinen Sitz in den neuen Ländern haben wird. Wenn man zudem bedenkt, daß die Mobilität in der deutschen Unternehmenslandschaft extrem gering ist (in den letzten zehn Jahren stiegen trotz Fusionen nur vier Firmen unter die ersten 50 neu auf - ausländische Firmen!), dürfte sich die Situation auch langfristig kaum verändern.

Selbst Berlin erhöhte in der ersten Euphorie seinen Anteil an den 100 größten deutschen Unternehmen von 1 auf 3, weitere Verlagerungen sind unsicher.

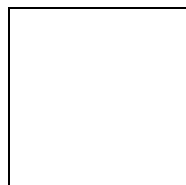
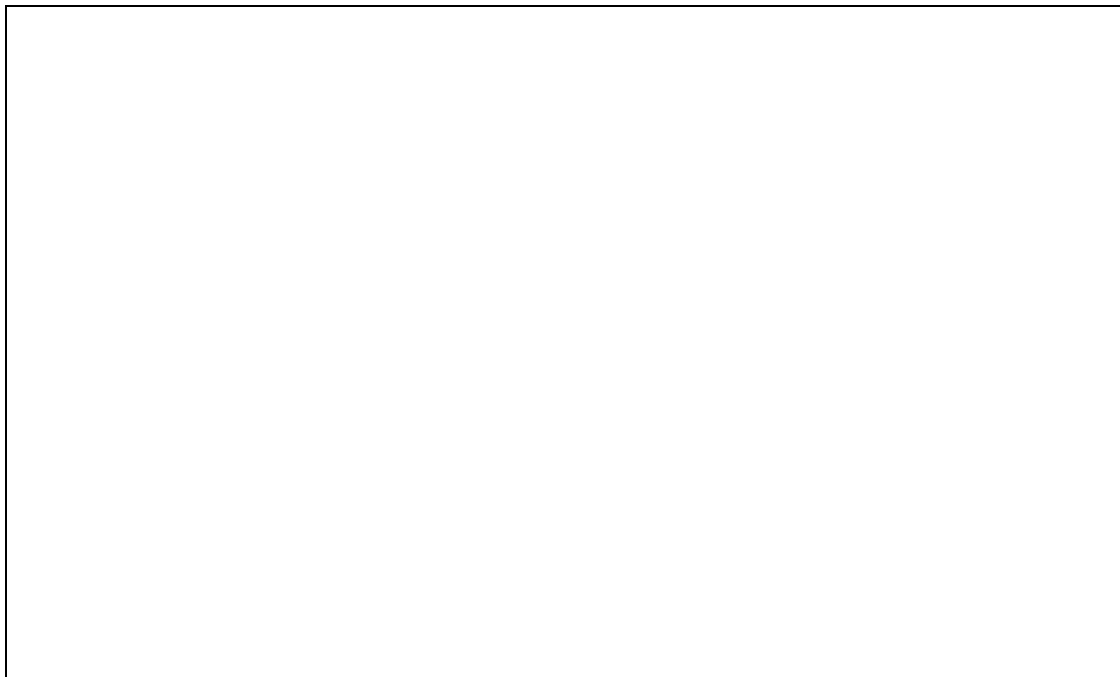
Für die größeren Kandidaten in Leipzig (TAKRAF, MIBRAG, LEUNA/Merseburg) und Rostock (DMS, ELBO) sowie DWA/Berlin muß konstatiert werden, daß der Willen des Eigentümers Treuhand fehlte, eigenständige größere Strukturen in Ostdeutschland zu unterstützen. Entweder wurden diese aufgeteilt (TAKRAF, DMS, ELBO, LEUNA, SKET) oder komplett an westliche Investoren privatisiert (MIBRAG, vor. DWA).

Durch die **Hinnahme eines Entmündigungsprozesses** in Wirtschaft, Medien und Staat bringt sich Ostdeutschland mittelfristig in eine prekäre Situation:

- Spitzeneinkommen fehlen und die Unternehmenshierarchien werden flacher sein . Somit fehlen wichtige Aufstiegsmöglichkeiten. Dies verstärkt die Abwanderung im Forschungsbereich, von Managerpotential, von Universitätsabsolventen. Dadurch wird die Einkommensverteilung dauerhaft und systematisch zu Ungunsten Ostdeutschlands verzerrt.
- Es gehen erhebliche wirtschaftliche Potentiale verloren, die vor allem den Aufbau des Dienstleistungssektors behindern. Dieser muß jedoch für die nicht wieder anzulegende Industriedichte einen Ausgleich schaffen.
- In den meisten politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen wirkt sich die Ferne zu den ostdeutschen Problemen drastisch negativ aus. Dies schafft dauerhafte Unruhe und negative Grundeinstellungen bei den Menschen ("Kolonialisierung", "Neue Mauer"), die nicht zu einem

positiven Investitionsklima beitragen. Bereits heute kann von einem säkularen Bedeutungsabstieg der Zentren Ostdeutschlands gesprochen werden.

**Anhang: GA-Mittelvergabe nach Sektoren in Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern**



### GA- Förderungen in Sachsen- Anhalt - Versuch einer sektoralen Analyse ausgewählter Branchen

Förderungen 1991 und 1992

	Investitionen		Arbeitsplätze		Indikatoren	
	Gefördertes Investitionsvolumen		geschaffene/erhaltene Apl		Geförderte Inv.Vol./geförderte Apl. DM	Gefördertes Investitionsvolumen je Bestandsap Dez. 92 DM
	n TDM	%- Anteil		%- Anteil		
Steine/Erden,Feinkeramik,Glas	2.578.000	19,5%	7.299	8,0%	353.199	270.384
Nahrung/Genuß	3.054.000	23,1%	9.553	10,4%	319.690	211.191
Chemie	2.849.000	21,5%	14.358	15,7%	198.426	79.329
Holz, Papier, Druck	798.000	6,0%	5.517	6,0%	144.644	109.168
E- technik, Feinmechanik, Optik, EBM	921.000	7,0%	9.814	10,7%	93.846	65.861
Stahl- /Leichtmetallbau	532.000	4,0%	7.739	8,5%	68.743	90.481
Maschinenbau	629.000	4,7%	10.935	12,0%	57.522	31.414
Leder/Textil/Bekleidung	7.000	0,1%	590	0,6%	11.864	3.671
Verarbeitendes Gewerbe	13.246.000		91.486		(Ordnungskriterium)	

Quelle: Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung e.V. Halle, eigene Berechnungen

empirica

### GA - Förderung in Mecklenburg- Vorpommern im Bewilligungsjahr 1992, Auswahl

	Investitionen		Arbeitsplätze	Indikator
	Investitionsvolumen	bewilligter Zuschuß	geschaffene/erhaltene Apl	Zuschuß je Apl
Nahrung/Genuß	471.602.355	84.892.500	1.092	77.740
Grundstoff- /Produktionsg.	499.866.952	86.091.600	1.262	68.218
Beherbergung/Gaststätten	376.499.038	74.200.640	1.371	54.122
Verbrauchsg.	485.149.921	86.291.100	1.952	44.207
Investitionsg.	1.639.266.320	179.475.650	4.330	41.449
Bau/Handel/Dienstleistungen	634.503.050	92.310.700	4.740	19.475
				(Ordnungskriterium)

Quelle: Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg- Vorpommern

empirica

## **TEIL V: GRUNDZÜGE EINER ENTWICKLUNGSSTRATEGIE**

### **1. Ein Ende der Illusionen über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland - Voraussetzung einer rationalen Strategie**

Die bisherigen Probleme der Überwindung der Strukturanpassungskrise gehen weithin auf Illusionen über Inhalt und Umfang der Entwicklungsaufgabe in Ostdeutschland zurück:

#### **Entwicklungspolitische Illusionen - Keine Grundlage für wirksame Strategien**

Man kann der Wirtschaftspolitik nach dem Fall der Mauer nicht vorwerfen, sie sei untätig geblieben. Transferleistung in Höhe von 5% bis 6% des westdeutschen Bruttosozialprodukts repräsentieren eine beachtliche Anstrengung. Allerdings sind hohe Transfervolumen nicht genug. Es bleibt kritisch zu prüfen, ob mit den vorhandenen Mitteln ein Optimum an Ergebnissen erzielt wurde und welche langfristigen Strategien ergriffen werden sollen.

#### **Die falsche Wirtschaftswunderillusion**

Am Anfang der Entwicklung stand die Illusion, daß in Ostdeutschland ein spontanes Nachholwachstum mit einmaligen und riesigen Gewinnchancen für westdeutsche Unternehmen entstehen würde. Ein Wirtschaftswunder, Marke "Erhard II" ("Blühende Landschaften") sollte zu einem raschen Aufholwachstum führen. Es fehlte eine Vorstellung von Voraussetzungen eines autonomen Wachstums in Ostdeutschland bzw. vom Ausmaß des Kapital- und Subventionsbedarfs, der in den kommenden Jahren entstehen würde.

#### **Die Lohnillusion**

Die Vorstellung eines raschen Wirtschaftswunderwachstums führte auch zu der Vorstellung, die ostdeutschen Löhne läßt sich innerhalb weniger Jahre auf das westdeutsche Niveau anheben. Dabei ließ sich relativ leicht abschätzen, daß die Produktivitätslücke in diesem Tempo nicht geschlossen werden konnte. Die erforderlichen Investitionen werden noch einige Zeit brauchen.

#### **Die Privatisierungsillusion - Illusionen über die Bedeutung von Unternehmerleistungen**

Wirtschaftliche Entwicklung braucht als Schlüsselfaktor Unternehmerleistungen. In Ostdeutschland ging man zu sehr von der Erwartung aus, eine rasche Privatisierung würde zu einem ausreichenden "Import" von Unternehmerleistungen führen. Dies hat in vielen Fällen, u.A. gestützt auf die öffentliche Förderung, funktioniert. Auf oligopolistischen Märkten mit wenigen Anbietern (etwa im Bereich des Maschinenbaus) versuchten jedoch Konkurrenten auch ostdeutsche Kapazitäten zu erwerben, um ihre eigene Marktstellung zu festigen und nicht ostdeutsche Unternehmen möglichst rasch zu entwickeln, um sie zu Kernen einer Reindustrialisierung und Expansion zu machen. Bis heute bleibt der Mangel an örtlich verwurzelten Unternehmerleistungen ein Entwicklungshindernis.

#### **Die gefährlichste, nur kurzfristig praktikable Illusion - "Weiter So, Westdeutschland"**

Die gefährlichste Illusion wurde den Westdeutschen in der Anfangsphase der Vereinigung nahegelegt. "Weiter so, Westdeutschland", lautete die Devise. Die Integration sollte aufgrund eines raschen autonomen Wachstumsprozesses ohne gravierende Beeinträchtigungen der Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland zustandekommen. Inzwischen zeigt sich, daß der kurzfristige, kreditfinanzierte Boom in Westdeutschland mehrere magere Jahre zur Folge haben wird, in denen die hohen Kreditbelastungen abgetragen werden müssen. Gleichzeitig wird deutlich, daß der Abzug von 5% bis 6% des Bruttosozialprodukts in Westdeutschland auf längere Zeit Verteilungskonflikte provozieren wird.

### **Eine langfristige Förderkonzeption notwendig**

Angesichts der beachtlichen Fehllenkungen von Subventionen und der noch unbewältigten Reindustrialisierungsaufgabe stellen wir uns die Frage, welche Förderkonzeption in Zukunft gelten soll. Die folgenden Anregungen und Überlegungen sind kein fertiges Programm. sie verdeutlichen Arbeitsrichtungen.

## **2. Zusammenfassung der Analyse**

Im Kern bestehen die Strukturanpassungsprobleme Ostdeutschlands aus der **tiefgreifenden Krise einiger Wirtschaftssektoren**, insbesondere der Produktion überregional vermarkteter Güter (Exportbasis), sowie der "autonomen Dienstleistungen" (Unternehmenssitze, Bundesbehörden, Forschung). Einige wenige Exportbasissektoren (Straßenfahrzeugbau, Schienenfahrzeugbau, z.T. Nahrungswirtschaft) haben die Krise aufgrund von Sonderfaktoren (Subventionen, früher Investitionszeitpunkt, starker local-good-Charakter) relativ schnell gemeistert.

Einige Produktbereiche stehen kurz vor dem Verschwinden, insbesondere potentiell wertschöpfungs- und forschungsintensive Sektoren. Insbesondere der Forschungsbereich wurde, wie andere dispositive Funktionen auch, radikal abgebaut. Dieses **ungleichgewichtige Wachstum in Sektoren, Regionen und Unternehmensfunktionen** wurde u.a. durch folgende Faktoren hervorgerufen bzw. verschärft:

- Die erhebliche **reale Aufwertung/Verteuerung der Produkte nach der** Vereinigung durch den Lohnschub und die de facto Aufwertung der Währung als Folge der Währungsunion hatten zur Folge, daß sich die relativen Preise, besonders der im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen dramatisch verschlechterten.
- Ein **staatliches Wirtschaftsprogramm begünstigt ein ungleichgewichtiges Wachstum**, (Förderung von Investitionen nach dem Gießkannenprinzip, das die Exportbasis benachteiligte und zugunsten westdeutscher Personen und des Neukapitals diskriminierte).

Als Folge dieser Verzerrungen konnten Investoren in den von der realen Aufwertung wenig betroffenen oder sogar begünstigten Industriesektoren sowie im Bau, Handel, Verkehr und im Dienstleistungssektor große Teile der Förderung mit vergleichsweise geringer volkswirtschaftlicher Produktivität einstreichen.

- Bei Treuhandunternehmen wurde eine **künstliche Kapitalknappheit hervorgerufen** (zögerliche Politik des Eigentümers und bürokratische Verfahren). Anstatt wie notwendig überdurchschnittlich, wurde nur

unterdurchschnittlich investiert. Hinzu kommen falsche Prioritäten der Investitionsziele ("Erwerberneutrale Investitionen").

- Westdeutschland hat durch die Einigung Besitzstände angesammelt, von denen es sich nur schwer wieder trennen wird. Durch die Vereinigung entstand eine neue **Machtfülle** in der Wirtschaft und Politik.

Die Fördermaßnahmen entfalteten - berücksichtigt man das riesige Volumen - aus verschiedenen Gründen keine befriedigende Wirksamkeit: .

- **Konsumlastigkeit:** Ein Konzentrieren der Mittel auf konsumptive Transfers zum frühen Zeitpunkt 1990/91 (heute weitgehend fix!). Effekt: hohes Wachstum der verfügbaren Einkommen in 1991. Konsequenz: Hohe Lohnsteigerungen erschweren ein Erschließen überregionaler Märkte der unter internationalem Anpassungsdruck stehenden Branchen, verschärft durch den Automatismus des Metalltarifvertrages. Die hohen Lohnsteigerungen bewirkten eine weitere Entwertung des Altkapitalbestandes bzw. Druck auf seine Renditen.
- Keine dauerhaft angelegte, gerechte und konsistente **Finanzierung der Konsumtransfers**. Beamte und Selbständige zahlen nicht für Arbeitslosigkeit via BfA. Ostbeamte erreichen die schnellsten Einkommensanpassungen, obwohl bei ihnen das Risiko einer Abwanderung am geringsten ist. Die von der Steigerung der verfügbaren Einkommen (Einheitsboom) profitierenden Unternehmen im In- und Ausland können kaum zur Finanzierung herangezogen werden. Konsequenz: Hohe Staatsverschuldung, hoher DM-Wechselkurs durch Verschuldung im Ausland und damit verschärfte Verdrängungsrisiken der Industrie.
- **Fehlallokation der Staatsinvestitionen:** Diese sind zu "baulastig" und fördern deshalb erneut Sektoren (Bau, Bauzulieferindustrie), die ohnehin schon durch die Einkommenssteigerungen profitieren.
- Die Fehlallokation wird verstärkt durch eine **einseitige Anreizpolitik** gegenüber privaten Investitionen bei gleichzeitigen Lücken der Förderung des Absatzes oder des Humankapitals. Wiederum profitieren Bau- und Bauzulieferindustrie, sowie andere Local-Good-Industrien und Dienstleistungssektoren überproportional (Wertschöpfung/Beschäftigung) durch das Windhundverfahren ohne sektorale Schwerpunkte. Meist wissen die Behörden, die Förderungen vergeben, noch heute nicht über die sektoralen Schwerpunkte der Förderpraxis bescheid.
- **Personelle Inzidenz:** Die personelle Inzidenz der Förderung führt zu einer verteilungspolitisch bedenklichen Konzentration von Vermögen bei westdeutschen Unternehmen und Haushalte.
- **Diskriminierung Altkapital:** Auch nach dem Verlust der Illusion des völligen Ersatzes durch neues Kapital diskriminiert die Politik noch heute das Altkapital der neuen Länder in Form von Treuhandbetrieben bzw. älteren MBO's durch nicht übernommene Altschulden und zu geringe Investitionsförderung.
- **Einseitige Privatisierung:** Über den Kaufpreis läßt sich nur dann via Privatisierung erfolgreich sanieren, wenn die Nebenbedingungen Aufrechterhaltung einer signifikanten Produktion und



Verhinderung verlängerter Werkbänke durchgesetzt werden. Die immanenten Anreize, mit Unternehmen Marktanteile und nicht vor allem Kapazitäten zu kaufen, wurden unterschätzt. Auch die Bildung des Mittelstandes mit Verwurzelung in der Region wurde durch die Privatisierungspraxis eher behindert.

- Die gesamte Strukturpolitik im Osten ist **zu stark zentralisiert**, vor allem in den Händen der Bundesregierung und der Treuhandanstalt - sowohl geographisch als auch organisatorisch. Dies führte zu oft wirklichkeitsfremden und den regionalen Wirtschaftsinteressen entgegengesetzten Strategien, erleichtert andererseits den Prozeß der Privatisierung und Vergabe von Fördermitteln. Eine stärkere Dezentralisierung der Ressourcen und der Entscheidungen könnte effizientere Ergebnisse bringen.
- Die Gestaltungsmöglichkeiten der ostdeutschen Länder sind zu gering. Im Zuge der erheblich gestiegenen öffentlichen Aufgaben bei der Steuerung der Wirtschaftsentwicklung ist die **Macht des Zentralstaates** auch gegenüber westdeutschen Bundesländern ebenfalls **gestiegen**.

### 3. Chancengleichheit für die ostdeutsche Landwirtschaft

Die ostdeutsche Landwirtschaft befindet sich geradezu im Krieg mit westdeutschen normativen Vorstellungen von Familienbetrieben u.ä. Die Privatisierungskampagne hat - von vorneherein aus den generellen ökonomischen Perspektiven der Landwirtschaft zu erwarten - keinen durchgreifenden Erfolg gebracht. Die Genossenschaften haben nach drastischem Beschäftigungsabbau und Modernisierungen in der Produktivität bereits die westdeutschen Betriebe übertroffen. Nach wie vor wird jedoch an überkommenen Vorstellungen festgehalten.

Wie bei Industrieunternehmen ist die Altschuldenfrage nach wie vor ungelöst; sie droht die Erfolge der ostdeutschen Landwirte zunichte zu machen. Nach Berechnungen aus Brandenburg stehen 8 Mrd. DM Altschulden der Genossenschaften Vermögenswerten von nur 2 Mrd. DM gegenüber. Für die Altschulden sind Zinszahlungen in einer Höhe erforderlich, die die Betriebe auch bei guter Produktivitätssituation nicht leisten können. Der Bund weigert sich, die bei den Betrieben "geparkten" Kredite zu entschulden. Durch eine vom Bund vorgeschlagene Kapitalisierungsvereinbarung von nicht-gezahlten Zinsen werden die Betriebe jedoch in die Überschuldung getrieben. Bereits jetzt ist es so, daß Genossenschaften nur eine Eigenkapitalausstattung von etwa 20% bis 30% haben.

Eine Entwicklungsstrategie für die Landwirtschaft macht die Schuldenstreichung unabdingbar. Ähnlich wie im Verarbeitenden Gewerbe ist nicht einzusehen, daß die Unternehmen, die die Hauptlast der Strukturanpassung tragen, nicht entschuldet werden, wenn den Schulden keine Vermögensaktiva gegenüberstehen. Damit wird ein zentrales Entwicklungsinstrument aus der Hand gegeben.

Umfassende Maßnahmen zur Schaffung einer weiterverarbeitenden Industrie sowie zur Entwicklung des ländlichen Raums sind notwendig. Insbesondere im Norden und Osten der neuen Bundesländer haben sich bereits im größeren Umfang Weiterverarbeiter angesiedelt. Wie jedoch unter vielen das Beispiel Werder/Havel zeigt, ist dies nicht überall in einem so umfassenden Ausmaß der Fall, daß alte Verflechtungen wieder aufgebaut werden können. In Werder wurden riesige Anbauflächen im Apfelanbau abgeholzt, weil

sich keine Investoren für Anbau und Weiterverarbeitung finden ließen. Heute dort ansässige Investoren betreiben ebenfalls keine Weiterverarbeitung, z.B. Mostpresse; die verbliebenen Kleinanbieter sind chancenlos auf dem Markt.

Zur Entwicklung des ländlichen Raums gibt es unterschiedliche Modelle. An erster Stelle stehen infrastrukturelle Maßnahmen, wie die Beibehaltung eines dichten Streckennetzes der Bahnen, der Ausbau und Verbesserung der Straßeninfrastruktur (dies ist nicht gleichzusetzen mit den sogenannten "big push" durch den Autobahnbau), der Infrastruktur für den Fremdenverkehr, etc. Darüber hinaus sind die zentralen Orte zu stärken. Dies bedeutet, daß die zusammengebrochenen Industrien in peripheren Regionen (Beispiele: Wittenberge, Pasewalk, Sondershausen etc) mit den Mitteln der Strukturpolitik der Länder und des Bundes rasch ersetzt werden können. Die Länder werden hier noch zu sehr alleingelassen, wie das Beispiel Bischofferode zeigt.

Lokale ländliche Enterprise Zones (s.u.) sind vorstellbar. Maßnahmen der Agrarforschung (Produktion nachwachsender Rohstoffe, Wiederaufforstung, allgemeine Umweltmaßnahmen) sind zu intensivieren. Durch die Dezentralisierung von Landeseinrichtungen (Beispiel: Sachsen verlagert sein statistisches Landesamt nach Kamenz) können ebenfalls Impulse ausgeübt werden. Schließlich muß in der Landesplanung die weiter sinkende Einwohnerdichte berücksichtigt werden, ohne daß der Versorgungsgrad der lokalen Bevölkerung sinkt. Dafür gibt es neuere Modelle (Räumliche Verbindung von Behörden und Handelseinrichtungen etc.), die in den dünn besiedelten skandinavischen Ländern seit langem mit Erfolg praktiziert werden.

#### **4. Reindustrialisierung als Schlüsselaufgabe**

##### **4.1. Quantitative Anforderungen**

- Ostdeutschland **braucht etwa 1,2 Mio. sichere Industriearbeitsplätze** (in Betrieben über 20 Beschäftigte), um seinen heutigen Entwicklungsrückstand aufzuholen. Nimmt man Westdeutschland zum Maßstab, dann wären in Ostdeutschland etwa 1,5 Mio. Industriearbeitsplätze notwendig. Dies bedeutet, daß eine Reindustrialisierung von 500.000 Arbeitsplätzen möglich sein sollte (das wären z.B. 5.000 neue Betriebe mit je 100 Arbeitsplätzen bzw. entsprechende Expansionsprozesse). Dabei sind langfristige Deindustrialisierungstrends in Deutschland mit berücksichtigt.

Selbst wenn es gelingt, größere Direktinvestitionen anzuregen als bisher, bleibt dennoch die Aufgabe Neugründungen und Expansionen vorhandener Unternehmen zu verstärken. Eine Beibehaltung der bisherigen Förderkonzeption reicht kaum aus. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist für diese Aufgabe eine Ausweitung der Förderung erforderlich.

Nachdem die Treuhandanstalt nur mehr über rd. 1.200 Betriebe mit etwa 150.000 Beschäftigten verfügt, hat ihre Privatisierungsstrategie nicht mehr die Bedeutung wie in der Vergangenheit.

Dennoch verfügt die Treuhand in zahlreichen Regionen noch über Schlüsselunternehmen, die für die lokale Wirtschaftsentwicklung von erheblicher Bedeutung sind.

- **Nur ein Teil dieser Arbeitsplätze wird durch westliche Investoren geschaffen werden können**, der Rest der Anpassung muß aus lokaler Investitionstätigkeit stammen. Eine weit stärker auf die mittelständischen industriellen Übernehmer konzentrierte Politik wird immer dringlicher.
- Es ist zu befürchten, daß aufgrund der Verzerrung des heutigen Förderungsmodells die sektoral konzentrierten Arbeitsplatzdefizite im Verarbeitenden Gewerbe bei einer Beibehaltung weiter verschärft werden. Hier muß ein Umsteuern und eine rasche Gesamtlösung für die betroffenen Sektoren zusammen mit dem restlichen Unternehmensbestand der Treuhandanstalt erfolgen. Die vorgesehenen Liquidationen lassen trotz spektakulärer Privatisierungserfolge in letzter Minute einen deutlichen weiteren Rückgang der Beschäftigung erwarten.

Notwendig ist ein langer Atem bei der Privatisierung der letzten Großbetriebe. Dies betrifft Betriebe wie die DWA, EVM Dresden, die Chemiebetriebe Buna und Böhlen, die ECO Stahl AG, sowie größere Teile der Stahl- Elektro- und Maschinenbauindustrie. Für die entsprechende Modelle der Länder müssen Finanzierungslösungen bei kooperativer Haltung des Bundes gefunden werden.

#### **4.2. Entwicklung der Exportbasis: Allgemeine Überlegungen**

In Ostdeutschland wird kein Entwicklungsmodell des Industriesektors, wie es z.B. zur Entwicklung von Schwellenländern praktiziert wurde, durchsetzbar sein. Zunächst fehlt als zentrales Instrument ein freier Wechselkurs. Darüberhinaus gibt es zwei Gründe, die gegen eine eigenständige Strategie sprechen.

Es dürfte keine ausreichende Unterstützung für eine Sonderstrategie Ost geben, weil Interessen der westdeutschen Industrie z.T. gegenläufig sind. Daher sind Entwicklungsmodelle wie etwa dasjenige Koreas, in denen gezielt Produktlebenszyklen in den Exportsektoren gefördert wurden, auf Ostdeutschland so nicht übertragbar. Die ersten, umstrittenen Sanierungen zeichnen sich erst in Einzelfällen (BUNA, EKO,...) ab.

Hinzu kommt die Ablehnung von "Industriepolitik", wobei die Grenzen fließend sind. Nachdem jedoch die Strukturkrise auch westdeutscher Industriezweige erkannt wurde und Überlegungen zum "Standort Deutschland" vorliegen, zeichnen sich auf gesamtdeutscher Ebene deutliche sektorspezifische Programme ab: Z.B. schlägt die Strukturkommission des Landes Baden-Württemberg gezielte Forschungsförderung und Investitionsförderung für bestimmte High-Tech-Produktionen vor. Es ist erkennbar, daß in Zukunft in Deutschland eine stärkere Verzahnung zwischen dem Staatssektor und der Industrie stattfinden wird. In diese Überlegungen ist Ostdeutschland mit einzubeziehen.

Trotz dieser eher gegen eine spezifische Ostdeutschland-Strategie sprechenden Argumente, ist es möglich, innerhalb des Programms, das immerhin mit Transfers von rd. 150 Mrd DM verbunden ist, die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit besser zu unterstützen. Wir gliedern unsere Vorschläge in die Themen

Lohnpolitik, Neuorientierung der staatlichen Programme sowie Maßnahmen zur Marktöffnung für die Unternehmen.

#### 4.3. Lohnpolitik

Die Erwartungen hinsichtlich der zukünftig zu zahlenden Löhne sind schon heute auf einen Hochkostenstandort gerichtet. In der Cash-Flow-Rechnung der Investoren bilden die heute zu zahlenden Löhne nur einen Teil der gesamten einzuberechnenden Lohnsumme. Ostdeutschland wird als lohnkostenintensiv und insofern Produktionen als nur wenig rentabler als Westdeutschland eingeschätzt. Andere Standortfaktoren, die günstiger sind als im Westen, z.B. ein großes preisgünstiges Angebot an Flächen und damit bequeme Expansionsmöglichkeiten oder ein elastisches Arbeitsangebot, sind demgegenüber in der Regel weniger bedeutsam, obwohl sie in zahlreichen Einzelfällen die Standortentscheidungen nachhaltig beeinflussen können. Es gibt zum derzeitigen stark von außen bestimmten Lohnfindungsprozeß Alternativen, die die Markterwartungen günstig beeinflussen können. Dies kann nur dann geschehen, wenn die Löhne wieder Anschluß zur Produktivität finden.

Wir schlagen zwei für die Erwartungsbildung der Unternehmen wichtige institutionelle Änderungen der Lohnpolitik in Ostdeutschland vor:

- Es sollte überlegt werden, ob nicht die formale Einführung einer **"Tarifautonomie Ost"** auch jetzt noch für die Neuen Bundesländer von größerem Vorteil ist als ein möglichst enges Ankoppeln an den Westen. Auch die vorübergehende Beruhigung der Tarifpolitik hat an den falschen Automatismen (Stufentarifvertrag) nichts geändert. Dieser Vorschlag rührt von der Einschätzung her, daß Ostdeutschland noch auf lange Sicht ein ökonomisch vom Westen unterschiedlicher Raum sein wird, und sich lokale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen ausdifferenzieren haben. **Unter einem an Westdeutschland orientierten Lohnpfad ist eine Reindustrialisierung in Ostdeutschland in der notwendigen Größenordnung kaum realistisch.**

Eine autonome Festsetzung der Löhne in Ostdeutschland muß keineswegs notwendigerweise bedeuten, daß der Lohnanpassungsprozess an westdeutsche Verhältnisse gegenüber dem jetzigen Stand wesentlich verzögert wird. In dieser Hinsicht ist Globalforderungen wie "Lohnkürzung" bzw. "langsamere Anpassung an Westdeutschland" deutlich entgegenzutreten. Vielmehr sollte der Verhandlungsprozeß zwischen ostdeutschen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entscheiden. Wir gehen davon aus, daß die gegenwärtig erreichten Lohnniveaus auch in allgemeinen Tarifverhandlungen nicht sehr unterschritten würden.

- Allerdings ist die Situation so, daß die **Differenzierungen** zwischen den produktivsten und den am wenigsten produktivsten Unternehmen auch innerhalb von Branchen höher sind als jemals in Westdeutschland. Da einige Unternehmen bereits erhebliche Erfolge vorweisen können (Westinvestitionen u.a.), andere vor dem Konkurs stehen, sollte eine stärkere Differenzierung der Löhne in Form von einer **Erfolgsorientierung** (Profit-Sharing oder Umsatzbeteiligungen) möglich gemacht werden. Die Arbeitnehmer würden dann die spezifischen Entwicklungsrisiken in Ostdeutschland unter Umständen durch Lohnverzicht mittragen, aber auch an den Chancen beteiligt werden sowie ein geringeres Entlassungsri-

siko tragen. Es wird heute deutlich, daß die u.a. in der Metallindustrie angewendeten Härtefallregelungen völlig unzureichend sind.

Für flexible Lohnmodelle stehen bereits zahlreiche, bereits in Ostdeutschland praktizierte Modelle Pate. Als Gegenleistung für eine teilweise Gewinnabhängigkeit der Löhne sollten die Unternehmer den Arbeitnehmervertretern Einsicht in die Rechnungslegung, u.U. mehr Mitbestimmungsrechte gewähren. Dies ist Sache von zentralen Tarifverhandlungen. Von Investivlöhnen ohne ausreichende Absicherung des eingesetzten Kapitals durch den Staat sollte weitgehend Abstand genommen werden, bzw. sie könnten als Teil eines Vermögensaufbauprogramms Ostdeutschland behandelt werden.

Kombination von Lohnverzicht, Gewinnbeteiligung und staatlicher Lohnsubvention zur Sicherung gefährdeter Unternehmen

Die Einführung eines Gewinnbeteiligungsmodells für zunächst ausgewählte Branchen bzw. Großbetriebe sollte durch den Staat gefördert werden.

Die Betriebsgewerkschaft erklärt zunächst einen Lohnverzicht auf ein Niveau, das ein Überleben des Betriebes oder günstige Expansionschancen absichert. Dafür erhält sie Anspruch auf Gewinnbeteiligung in der Zukunft. Der Staat erklärt sich bereit, den Lohnverzicht der Belegschaft zum Teil auszugleichen und einen Teil der Differenz zwischen Tariflohn und ausgehandeltem Lohnniveau zu ersetzen.

Dieser darf das gegenwärtige Tariflohnniveau jedoch nicht erzielen helfen, da sonst falsche Anreize für die nächsten Tarifverhandlungen entstehen. Die Akzeptanz der Betriebsgewerkschaft für ein unter dem Tariflohnniveau liegendes Endergebnis muß vor allem durch die Aussicht auf Erhaltung der Arbeitsplätze und die Gewinnbeteiligungschance geschaffen werden. Bessere Information der Arbeitnehmer ist bei gewinnabhängiger Bezahlung eine Voraussetzung des Modells.

#### 4.4. Neuorientierung der staatlichen Programme / Grundsätze der Kapitalförderung

Es ist 1993 an der Zeit, aus den relativ kurzatmig konzipierten Transfergeldern für die Förderung des Unternehmenssektors ein langfristiges **Strukturanpassungsprogramm** zu entwickeln. Für die Finanzierung dieses Programmes sind nach unserer Ansicht keine Mehraufwendungen notwendig. Vielmehr ist bisher nicht das Volumen der unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung der kritische Engpaß gewesen, sondern eher die Verwendung. Dies impliziert, daß es zahlreiche "Steinbrüche" im jetzigen Transfervolumen gibt, die für eine bessere Effizienz des Programms genutzt werden können.

Es sind Einsparungen in Milliardenhöhe möglich durch:

- Abbau von Subventionen in Westdeutschland, sowie im Rahmen des Programms Aufschwung Ost (Kapitalintensität!, Sektorinzidenz).
- Abbau von Steuervergünstigen in Ostdeutschland, die hauptsächlich westdeutsche Personen fördern.
- Streckung bzw. Kürzung von überdimensionierten Programmen der Infrastruktur, im Umwelt- und Wohnungssektor in Ostdeutschland.
- Reformierung der unternehmensbezogenen Förderungen in den neuen Bundesländern im Hinblick auf mehr Effizienz und die Minimierung von Mitnahmeeffekten.

Grundsätzlich gilt, daß das Hauptaugenmerk der Verbesserung auf die mikroökonomischen Konsequenzen, auf die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung und auf die Erschließung neuer Absatzmärkte zu legen ist. Darüber hinaus sind die Grundsätze der Kapitalförderung neu zu definieren. Dabei sollte gelten:

- **Konzentration der Förderung auf** diejenigen Sektoren, bei denen der Strukturanpassungsbedarf - grob gemessen an Westniveaus (Produktivität, Strukturäquivalenz) - am größten ist und in denen die volkswirtschaftliche Produktivität gemessen am Fördereinsatz am höchsten ist. Dies trifft grosso modo auf die industrielle **Exportbasis**, also u.a. die Sektoren Maschinenbau, Fahrzeugbau, Schiffbau, Teile der Elektrotechnik und die Textilindustrie zu. Reanimierung der zusammengebrochenen Forschungstätigkeit im öffentlichen und privaten Bereich mit Schwerpunkt in diesen Sektoren.
- **Engpaßorientierte Förderung** von Unternehmen; Engpässe in den Betrieben sind faktisch alle **dispositiven Funktionen** (Marketing, Management, Forschung+Entwicklung). Wer als Westunternehmen dispositive Funktionen von West nach Ost verlagert bzw. bei Übernahme dort nicht abbaut, soll belohnt werden; wer als Ostunternehmen dispositive Funktionen unter hohen Kosten aufbaut, weil er völlig neue Märkte erschließen muß, sollte ebenfalls stärker unterstützt werden. Hier stellt sich die Grundsatzfrage, ob eine Investitionszulage oder spezifische Lohnkostenzuschüsse oder stärkere Eigenkapitalhilfen besser geeignet sind.
- Das Programm sollte u.E. stärker an entscheidender Stelle das Problem von Kapitalknappheit von neu gegründeten und mittelständischen Unternehmen angehen. Hier reichen Appelle an Banken und zinsgünstige Kredite nicht aus. Ostdeutschland braucht nach dem Modell der KfW **eine Beteiligungs- oder Aufbaubank zur Bereitstellung von Risikokapital**, die von den Größenordnungen ihren Namen verdient. Diese könnte in die KfW als zweites Standbein neben der Kreditgewährung integriert werden. Eines der wichtigsten Versäumnisse des Programms ist es, daß trotz der massiven allgemeinen Investitionsförderung die eigentlichen Träger der Entwicklung, ostdeutsche Unternehmer, nach wie vor vor großen Kapitalknappheiten stehen.

#### 4.5. Vorschläge zur Umorientierung der Fördermaßnahmen im einzelnen

##### 4.5.1 Investitionsförderung

Die steuerlichen Maßnahmen **Investitionszulage** und **Sonderabschreibungen** sollten überarbeitet werden. Wir gehen davon aus, daß die Steuerförderungen noch über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden, weil die Situation ein hohes Maß an vereinfachter Investitionsförderung erfordert. Infolge dessen müssen sie auf die sektoralen und personalen Engpässe konzentriert werden:

- Grundsätzlich sollte der Investitionsbegriff eingeschränkt werden. Dies bedeutet, daß Förderungen von Immobilien mit Ausnahme der zur Aufrechterhaltung der Produktion notwendigen Wirtschaftsbauten nicht oder nur mit geringeren Fördersätzen gefördert werden (Keine Förderung für Büro-, Einzelhandelsbauten).

- Sowohl die Zulage als auch die Sonderabschreibung sollten auf das verarbeitende Gewerbe konzentriert werden. Dabei sollten die Subsektoren Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden (SYPRO Nr. 25), der Stahlbau (nur SYPRO Nr. 3111), das Druckgewerbe (SYPRO NR. 57), die Kunststoffverarbeitung (SYPRO Nr. 58), Teile des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes (z.B. Zuckerindustrie), sowie einzelne noch genauer zu bezeichnende Industriebranchen von der Förderung ausgeschlossen bzw. mit einer Staffelung der Fördersätze versehen werden. Diese Regelung wird administrative Schwierigkeiten hervorrufen, das Einsparpotential bei Mitnahmeeffekten rechtfertigt jedoch diese Anstrengung.
- Es sollten Obergrenzen für Förderungen anhand der einfachen Kapitalintensität der westdeutschen Vergleichsbranche angestrebt werden.
- Wegen der einfachen Handhabung sollten bei den Investitionszuschüssen die Fördersätze erhöht werden. Für ostdeutsche Unternehmen sollte die Inzidenz von 20% auf 25% steigen und die Obergrenze (derzeit 1 Mio DM) deutlich erweitert werden. Die Obergrenze wird den Wachstumsproblemen der ostdeutschen Mittelständler nicht gerecht. Ihre wirtschaftliche Situation wird jedoch lange Zeit so labil sein, daß sie auf hohe Fördersätze angewiesen sind. Für Westdeutsche sollte die Förderung auf 15% festgeschrieben werden.

Die Sonderabschreibungen haben den Vorteil einer raschen, unbürokratischen, für die Unternehmen kalkulierbaren Wirkung. Ihr großer Nachteil besteht in einer Förderung der Konzentration von Vermögen in Westdeutschland. Die Politik steht hier vor einem Zielkonflikt. Bei einer Fortsetzung verschärfen sich die schon jetzt problematischen Vermögenskonzentrationen mit ihren langfristig negativen Nebenwirkungen auf die lokale Wirtschaftsentwicklung. Gleichzeitig ist der ostdeutsche Mittelstand als Wachstumsträger noch zu schwach. Es sind Kompromißlösungen denkbar:

- Analog zu den "Enterprise Zones" in Großbritannien könnten Steuervorteile auf spezielle Gebiete konzentriert werden, die unter den absehbaren Bedingungen hohe Direktinvestitionen aus Westdeutschland benötigen, weil der lokale Unternehmenssektor sehr schwach blieb.
- Die ansonsten eingesparten Hilfen können zugunsten der Bereitstellung von Risikokapital umgeschichtet werden.
- Auch stärkere Anreize zur lokalen Kapitalbildung wären sinnvoller.

Die Länder sollten die **Investitionszuschüsse** (Gemeinschaftsaufgabe "Regionale Wirtschaftsstruktur für die gewerbliche Wirtschaft") sowie einen Großteil der Fördergelder der für Unternehmen gedachten Fördergelder für Forschung und Mittelstand (auch aus anderen Etats) in einen **Entwicklungsfonds** einbringen. Antragsverfahren lassen sich durch die Bündelung vereinfachen und eine Unternehmenskartei anlegen. Es wäre möglich, integrierte maßgeschneiderte Programme für einzelne Unternehmen zu formulieren und den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Ein solches Vorgehen muß transparenter werden

als die gegenwärtige Praxis. Gegenwärtig ist nur unter großen Schwierigkeiten zu erfahren, wer aus welchen Töpfen gefördert wurde.

Für den Entwicklungsfonds sind generelle Richtlinien notwendig, die die Länder erlassen müssen. Zunächst sollten jedoch die Richtlinien im GA-Rahmenplan spezifiziert werden: Die Bedingung, die nur Unternehmen mit Absatzradius von mehr als 30 km fördert, sollte ersatzlos gestrichen werden, da sie ökonomisch nicht zu begründen ist. In die Rahmenrichtlinie ist eine Beschränkung der Inzidenz auf das verarbeitende Gewerbe unter Ausschluß der bereits genannten Industrien aufzunehmen.

Local-Content bei der Vergabe von Investitionszuschüssen ist im Einzelfall stärker zu berücksichtigen, auch wenn keine rechtsverbindlichen Richtlinien möglich sind. Trotzdem fehlt in der Formulierung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur eine entsprechende Verpflichtung.

Mittel des Europäischen Fonds zur Regionalen Entwicklung sollten ebenfalls in den Entwicklungsfond eingebracht werden. Sie sind auf die bestehenden Programme zu verteilen, deren Volumen dadurch erhöht würde. Neue Programme sind nach den bisherigen Erfahrungen wenig konstruktiv.

Für die Zuschüsse zur wirtschaftsnahen Infrastruktur halten wir eine strengere Bündelung der Mittel auf wenige Projekte (z.B. durch Fördergefälle gegenüber lagebegünstigten Räumen, wie in Sachsen-Anhalt beschlossen) für notwendig, möglichst im Rahmen von "Enterprise Zones". Die Kontrolle der stark divergierenden Erschließungskosten muß intensiviert werden.

#### **4.5.2 Allgemeine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit**

Wir sprechen uns in der Diskussion zwischen der Maßnahme "**Niedrigsteuergbiet**" bzw. "Spreizung des Einkommensteuertarifs" und "**Wertschöpfungspräferenz**", den einzigen in der Diskussion verbliebenenen Varianten, für die Wertschöpfungspräferenz aus. Sie hat zwar den Nachteil einer erhöhten Bürokratie, ist jedoch leichter als andere Instrumente auf das Verarbeitende Gewerbe zu beschränken. Auch hier sollte zumindest die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden aus der Förderung ausgeschlossen werden (s.o.).

Allgemeine Lohnkostenzuschüsse halten wir nicht für durchführbar. Allerdings sollten diese zur Förderung dispositiver Unternehmensfunktionen, insbesondere im Forschungsbereich, in Erwägung gezogen werden. Die derzeitigen **Forschungsförderungen** sind unzureichend, da sie sich nicht auf den Bestand an Forschern beziehen. Forscher werden aus den bestehenden Unternehmen heraus in kaum lebensfähige Forschungsfirmen gezwungen, wo sie wiederum subventioniert werden müssen. Das effizientere Modell wäre eine einheitliche Forschungszulage für Unternehmen von 40% der Sachmittelinvestitionen und ein Forschungslohnkostenzuschuß von 30%. Mitnahmeeffekte sind als Belohnung erwünscht!

Eine weitere Möglichkeit für Lohnkostenzuschüsse sehen wir als Anreizsystem zur Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Falls ein **Erfolgsbeteiligungssystem** im Unternehmen vereinbart wird, bzw. der Tariflohn nach unten durchbrochen werden muß, könnte in Einzelfällen als Anreiz ein Lohnkostenzuschuß gezahlt werden. Dieser wäre auf das Vorhandensein eines Lohnverzichtes zu konditionieren.



### 4.5.3 Abwicklung der Treuhandanstalt

Nachdem die Privatisierungstätigkeit ihrem Ende zugeht, muß die Treuhandanstalt in eine neue, den Entwicklungsaufgaben Ostdeutschlands angepaßte Struktur überführt werden. Es bietet sich an, das Markt- und Unternehmenswissen der Treuhandanstalt in Form einer zentralen **Entwicklungs-** bzw. **Marketing-agentur für die ostdeutsche Industrie** zu sichern. Aufgabe wäre die Anbahnung des Außenhandels (Osteuropa, TOB), die Verbesserung der innerdeutschen Lieferverflechtung (Einkaufsoffensive Ost, Dohnany-Büro), sowie die Nachbetreuung privatisierter Unternehmen. Die Nachfolgeagentur könnte weltweite Vermarktungshilfen für ostdeutsche Unternehmen, in Form von Gemeinschaftsbüros anbieten. Zuzulassen wären auch westdeutsche Unternehmen, sofern sie Betriebsstätten in den Neuen Bundesländern errichtet haben.

Eine Reihe von Beteiligungen an ehemaligen Treuhandunternehmen wird weiterhin von der öffentlichen Hand gehalten werden müssen. Dies ist u.a. notwendig, um die Länderprogramme zur Rettung industrieller Kerne zu unterstützen. Bei der Zusammenstellung der Unternehmensgruppen ist auf Synergie-Effekte zu achten, d.h., eine mögliche zukünftige eigenständige ostdeutsche Konzernbildung nicht zu behindern.

Die Unternehmen sind rechtzeitig zu **entschulden**, so daß die Altschuldenproblematik endgültig gelöst wird. Eine Lösung muß auch für die mit Altschulden privatisierten Betriebe gefunden werden. Diese Schulden sind, soweit ihnen keine Vermögensaktiva gegenüberstehen, Staatsschulden gegenüber dem produktiven Sektor. Ihre Nichtanerkennung behindert die Wirtschaftsentwicklung massiv.

Auch in diesen Holdings ist die Privatisierung erstes Ziel. Sie werden von der Sanierung unter einer **"Als-Ob-Privatisierung"** mit Hilfe westlicher Unternehmer begleitet. Wenn nötig, sollten die Kapitalgeber Minderheitenanteile auch über längere Zeit halten, um die Einhaltung von Beschäftigungszusagen zu sichern.

### 4.5.4 Beteiligungen und Gründungshilfen

Einer der grundsätzlichen Konzeptionsfehler war, daß eigene Landesaufbaubanken bzw. Landesbanken gegründet wurden, die weder Kapital noch Feinsteuerungsfähigkeiten in ausreichendem Maße besitzen, um die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen. Ein sehr geringer Teil der ostdeutschen Mittelständler ist mit Beteiligungen oder Risikokapital ausgestattet. Eine für Ostdeutschland zuständige Aufbaubank im Kontext der Kreditanstalt für Wiederaufbau und mit Sitz in den Neuen Bundesländern mit den Aufgaben "Beteiligungen und Projektfinanzierung" und "Steuerung und Vergabe von gewerblichen Krediten" ist für die Mobilisierung von **öffentlichem Beteiligungskapital** in begrenztem Umfang, jedoch mit längerfristiger Perspektive, wenn notwendig, zu konzipieren.

Diese Aufbaubank müßte ein klar umrissenes Entwicklungsprogramm für die neuen Bundesländer erarbeiten. Hier sollten sektorale Spezifizierungen im Hinblick auf in der Strukturanpassung zurückgebliebene Sektoren zur Anwendung kommen (Analogie zu den Policy Loans der Weltbank ). Die Probleme wurden bereits oben diskutiert. Die Aufbaubank könnte für entsprechende Programme an einzelne Bundesländer konditionierte Kredite vergeben. Bisher waren die Kredite der KfW zu wenig auf die

Unternehmensdefizite hin ausgerichtet. Insbesondere ist ein viel zu starker Schwerpunkt auf Wohnungsbauförderung gelegt worden.

Für konkrete Beteiligungen sollte eine zentrale Institution nur indirekt steuernd verantwortlich sein. Daher sollten mit den Strukturanpassungskrediten die Landesprogramme für die Sanierung der Altbetriebe nur angeschoben werden; die Kredite würden über die Länder als Eigenkapital in die Unternehmen geschleust. Ähnlich könnten die Eigenkapitalförderungsprogramme der Länder finanziell durch Aufnahme langfristiger und günstig verzinsten Kredite bei der Aufbaubank erheblich erweitert werden, und so auch Gründern und MBO zugute kommen.

Zur Mobilisierung von **privatem Risikokapital**, das die Hauptlast der Strukturanpassung zu tragen hat, müssen steuerliche Erleichterungen greifen, die die spezifisch ostdeutschen Risikoprämien der Kapitalgeber abdecken. Dazu gehören: Steuererleichterungen für institutionelle Anleger, Arbeitnehmersparzulage, die bei der Übernahme von Geschäftsanteilen "aufgesattelt" wird, verringerte Steuersätze für Thesaurierungen von Gewinnen, bzw. sogar befristete Herausnahme aus der Steuer.

Es gibt AB-Maßnahmen, die im Schwerpunkt auf Ausgründung angelegt sind. Diese sind für Nicht-ABM-Kräfte nach außen zu öffnen und systematisch in den Neuen Bundesländern anzuregen. Ein Modellversuch in Berlin begleitet die Ausgründung mit Managementlehrgängen, Buchhaltungskursen und weiterer betriebswirtschaftlicher Ausbildung. Die Arbeitnehmersparzulage wäre auch für ABM-Kräfte im Gründungsfall auszahlbar.

#### **4.5.5 Marktöffnung**

Maßnahmen zur Markterschließung spielten in der Anfangszeit nach der Vereinigung keine Bedeutung im Programm. Erst in jüngerer Zeit werden sie stärker beachtet. Dabei spielt eine Rolle, daß hier keine eingespielten Instrumente zur Verfügung stehen, weil die westdeutsche Wirtschaftspolitik Absatzförderungen nur in begrenztem Umfang benötigte. Absatzwege in Ostdeutschland wurden unter den Bedingungen der Konzentration im Handel zu einem entscheidenden Engpaß der Entwicklung im Konsumgütersektor. Dem Investitionsgüterbereich hat die Einkaufsoffensive bisher im besten Falle Teilerfolge erbracht.

Marktzutritt im Westen setzt erhebliche Einführungsanstrengungen (Werbung, Vertretersystem, Preisnachlässe bei der Einführung neuer Produkte) voraus. Die qualitative Gleichwertigkeit mit westdeutschen Produkten reicht bei weitem nicht aus. Ostdeutsche Anbieter brauchen aktive Unterstützungen bei der Markterschließung, beim Aufbau von Vertriebsnetzen oder von Systemen der Kundenberatung und Wartung. Diese Prozesse müssen durch staatliche Hilfen aktiv gefördert werden. Um z.B. bei der geringen heutigen Industriebeschäftigung Westlöhne zahlen zu können, ist eine Umsatzsteigerung in Größenordnungen von 80 % erforderlich.

Bei diesen Größenordnungen reicht, ähnlich wie bei der Investitionsförderung, eine reine Anreizpolitik nicht mehr aus. Notwendig sind auch leistungsstarke Organisationen, die Unternehmen in dieser Aufgabe unterstützen. Dabei geht es nicht um Subventionen, sondern um die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen. Hier sind im Laufe des Einigungsprozesses deutliche gesamtdeutsche Defizite erkennbar geworden,

die die Expansionsfähigkeit von Firmen im Wettbewerb und damit den Wettbewerb selbst eindeutig hemmen. Das Grundthema Ostdeutschlands ist jedoch Expansion.

Nicht als vollständiges Konzept, sondern eher als Anregung sind zu sehen:

- In den westdeutschen Ländern sollten **Koordinatoren in den Landesregierungen und Kommunen** eingerichtet werden. Diese Entwicklung hat die Wirtschaft in Teilen bereits vorweggenommen.
- **Staatliche Aufträge** sollten ab einem Betrag von 50.000 DM an generell **veröffentlicht** werden, um die Absatzbeziehungen des Staatssektors transparent zu machen. Gestützt auf diese Informationen sind beim Bundesminister für Wirtschaft die Absatzbemühungen für ostdeutsche Unternehmen in West und Ost gezielt zu untersuchen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.
- Das Bundeskartellamt sollte **im Handel bei Praktiken zum Nachteil kleinerer Firmen einschreiten**. Ähnliche Überlegungen sind auch im Investitionsgüterbereich notwendig, wo gegen Rufmordkampagnen u.ä. nicht vorgegangen wurde.
- **Kooperationen** (Huckepack, Joint Venture) zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen wären zu unterstützen.
- Die Treuhandanstalt sollte, wie oben bereits erwähnt, im Rahmen der **Nachbetreuung der privatisierten Unternehmen** ein **Direktmarketing** im Ausland zugunsten ostdeutscher Unternehmen betreiben. Hierbei könnten ihr die Erkenntnisse der Unternehmen im abgeschlossenen Privatisierungsprozeß zugutekommen.
- Produkte mit einem hohen ostdeutschen Wertschöpfungsanteil könnten einen **Herkunftstitel** erhalten. Dies könnte z.B. eine einheitliche Plakette, die die Herkunft angibt, ermöglicht werden. Diese wären farblich, je nach Wertschöpfungsanteil, - z.B. farblich - zu differenzieren.
- Eine intensivere - vom Bund geförderte - **Werbung für ein "Buy East"** könnte die Einführung von Produkten im Westen erleichtern. Nach Meinungsumfragen kennen 60% der Westdeutschen bisher kein Produkt aus dem Osten. Jeder Waschmittelhersteller wirbt für sein Produkt in größerem Umfang als die Treuhand oder sonstige Organisationen insgesamt Werbung für ostdeutsche Produkte betrieben haben.
- Bei anhaltender Sperre der Aufnahme ostdeutscher Produkte in Handelsketten und Kaufhäusern sind notfalls **auch für Handelsketten Label** zu vergeben. Dies würde bedeuten, daß ein Kaufhaus, das einen Umsatzanteil von ostdeutschen Produkten von 10 - 20 % erreicht, ausgezeichnet wird. Von Ostdeutschen selbst initiierte Vermarktungsaktivitäten, wie z.B. die Ladenkette OSMA, sind gezielt zu unterstützen und ihre Expansion nach Westdeutschland zu erleichtern. Ähnliches gilt für die genossenschaftliche Vermarktung etwa von agrarischen Produkten.
- Ostdeutsche Firmen brauchen einen **Marktplatz** für ihre Produkte. Daher sollten für die zahlreichen nicht-gelisteten Kleinproduzenten institutionalisierte Verkaufstage durch Kommunen, Kreise oder Länder

organisiert werden. In einem mutigeren Schritt könnten Kommunen nach geeigneten öffentlichen Räumen suchen, die ostdeutschen Anbietern als Verkaufsräume für einen gewissen Zeitraum zur Verfügung gestellt werden können.

Die Bemühungen in dieser Richtung müßten über die bloße Anwendung von Förderinstrumenten und unterstützenden Organisationen hinausgehen. Es muß ein Klima der Akzeptanz und ein good will für ostdeutsche Produkte geschaffen werden. Dabei kann man davon ausgehen, daß auch in Westdeutschland eine hohe Bereitschaft besteht, ostdeutsche Produkte zu kaufen. Diese konnte durch die fehlenden Absatzwege bisher nicht realisiert werden.

Im **osteuropäischen Markt** sind neue kreative Verfahren erforderlich. Bei der Vergabe von **Hermes-Bürgschaften** muß auf die höheren Multiplikatoreffekte bei der Vergabe an ostdeutsche Unternehmen hingewiesen werden. Hermes sollte verstetigt und in einem Umfang von etwa fünf Mrd. DM aufrechterhalten werden. Den fiskalischen Gegenargumenten ist entgegenzuhalten, daß ein großer Teil der deutschen bisherigen Hilfe für die "GUS" zu Zeiten gegeben wurden, in denen ihre Verwendung nicht gesichert war. Deutschland muß heute diese Beträge als verloren werten und kann nicht die ostdeutsche Industrie für den Ausfall von der Kredite mithaftbar machen.

Über das Hermes-Instrument hinaus könnte **Handelsgesellschaften** gegründet werden, die gleichzeitig die technische Hilfe Deutschlands für Rußland in bestimmte Sektoren lenken könnten (z.B. nach dem Modell von Wolfgang Kartte). Die zu gründende Aufbaubank sollte bei der Förderung von Beteiligungen in Osteuropa beratend mitwirken. Insgesamt sollte die deutsche Seite sich stärker bei internationalen Organisationen um Mitfinanzierung von Projekten in Rußland mit ostdeutschem Local-Content-Anteil bemühen.

## 5. Strategien für den Dienstleistungssektor

In Ostdeutschland fehlen, gemessen am westdeutschen Beschäftigungsniveau etwa 1 Million Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor. In der Bilanz kommen die höchsten Wachstumspotentiale aus den Subsektoren **Handel** und **Banken, Versicherungen**. Für den Handel liegen die Expansionsstrategien unmittelbar auf der Hand. Sie sind in der Überwindung der eigentums- und städtebaulichen Problemen in den Innenstädten, und in dem Aufbau eigener Großhandelsstrukturen und Unternehmenssitze zu sehen. Nachdem, gestützt auf die hohe Investitionsförderung, der Handel in großem Tempo Ostdeutschland mit einem Netz von neuen Einkaufszentren, insbesondere in der Peripherie der Großstädte überzogen hat, steht jetzt die Aufgabe an, einen eher mittelständisch geprägten Fach- und Spezialhandel innerstädtisch anzusiedeln und zu stärken.

Die Kommunen müssen hier die rechtlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Standortverbesserung schaffen. Die innerstädtische Expansion des Handels muß Teil einer umfassenden Steigerung der Attraktivität der Städte (weiche Standortfaktoren) werden. Im Rahmen von umfassenden Stadterneuerungsmaßnahmen können hier spezielle Investitionszulagen oder Sonderabschreibungen auf längere Zeit gewährt werden. Erinnerung sei daran, daß in Westdeutschland in den 70er Jahren in den Gebieten, die nach dem Städtebauförderungsgesetz gefördert wurden, spezielle steuerliche Anreize bestanden. Eine solche

Strategie hat gerade im Hinblick auf die hohe Bedeutung einer Attraktivitätssteigerung in den Städten eine zentrale Rolle.

Die ostdeutsche Entwicklung wird jedoch daran krankt, daß Unternehmenszentralen nicht vorhanden sind. Es ist zudem zu berücksichtigen, daß für die **haushaltsbezogenen Dienstleistungen** in vielen Bereichen noch längere Zeit wahrscheinlich auf Dauer niedriger bleiben als in Westdeutschland, weil die Hierarchien flacher sind und dadurch der Anteil von Haushalten mit hoher Kaufkraft aus Einkommen und Vermögen im Westen geringer bleibt. Dies beeinträchtigt auch den arbeitsintensiven hochwertigen Handel in den Innenstädten. Dies ist kaum direkt steuerbar.

Grundsätzlich sind folgende **empirische Strategietypen** zu unterscheiden:

- **Nischenstrategie:** Luxemburg und die Schweiz haben erfolgreiche Nischenstrategien im Finanzsektor und bei staatlichen Dienstleistungen (Internationale Organisationen), die für Ostdeutschland allein schon angesichts seiner Größe kaum in Frage kommen. Andere Nischenstrategien betreffen den Handel und Verkehr.
- **Staatssektorstrategien:** Hier geht es im wesentlichen um die Erhöhung der Zentralität Ostdeutschlands  
  
**Dienstleistungssektor als Exportbasis:** Diese Entwicklung haben Großbritannien (europäisches Finanzzentrum London), vor allem jedoch die USA vorangetrieben. Die USA sind mit 48 Mrd Dollar (1991) der weltweit größte Dienstleistungsexporteur <sup>25</sup>, z.B. bei Software, Beratungsdienstleistungen, der Filmindustrie etc. Das Weltmarktvolumen expandiert rasant und liegt derzeit bei rd. 960 Mrd Dollar.
- **Forschungsstrategien:** Als einer der wenigen konkret greifbaren Punkte (es gibt einen Etat der entsprechenden Ministerien) könnte eine explizite Forschungsstrategie als Förderungsstrategie für den Dienstleistungssektor implementiert werden.

Im **Dienstleistungsexport** (über die Vermögenseinkommen hinaus) liegen für Ostdeutschland hohe Marktpotentiale, die stärker von der Wirtschaftspolitik beachtet werden sollten. Förderstrategien sind analog zum Industriesektor einzusetzen, es ist jedoch zunehmend schwierig, hier sektorale Eingrenzungen vorzunehmen. Damit sollten die Förderstrategien stärker auf Länderebene stattfinden (Aufbau von Technologiezentren, Förderung der Mikroelektronik und des Anwendungsbereiches).

Den Dienstleistungssektorstrategien ist gemeinsam, daß sie entweder auf Sonderfaktoren beruhen, oder, wie im Fall des Dienstleistungsexportes, ein hohes Maß an technologischer und organisatorischer Entwicklung bedingen.

Ein Beispiel aus Sachsen-Anhalt hebt die besondere Bedeutung der Telekommunikation für den Dienstleistungsexport heraus:

---

<sup>25</sup> ohne Zinszahlungen

- Ein Unternehmen in Querfurt entwickelt ein weltweit einmaliges Programm zur Bekämpfung von Computerviren. Um selbständig zu expandieren, und nicht der Versuchung zu unterliegen, die Programmrechte kurzerhand an große Produzenten zu verkaufen, ist eine entsprechende Forschungsinfrastruktur notwendig.

Das Unternehmen braucht zur Expansion Informatiker und Risikokapital. Beides ist in Ostdeutschland knapper als anderswo. Ein Vorteil könnte für das Software-Unternehmen jedoch in einer moderneren Infrastruktur in der Informationstechnologie (Glasfaser, Funknetze) liegen, die sich in den neuen Ländern anbahnt.

Hier ist eine **Hierarchie in der Infrastrukturentwicklung** anzustreben, die produktionsnahe Infrastruktur bevorzugt. Insgesamt liegt Deutschland bei der Entwicklung hochtechnologischer Dienstleistungen bereits deutlich zurück, wie die drastisch negative Handelsbilanz mit Dienstleistungen zeigt. Deshalb ist jede Strategie zur Expansion dieser Sektoren im Rahmen der Debatte Standort Deutschland zu thematisieren.

Im Bereich der **Informationsverarbeitung** gibt es z.B. Wachstumreserven. Die Deutsche Bank siedelte z.B. ihr Rechenzentrum für Ostdeutschland in Leipzig an. Dies gilt sowohl für Banken wie auch für Versicherungen, aber auch andere große Unternehmen lagern Dienstleistungsfunktionen aus (Buchungszentren der Lufthansa, Abrechnungszentren von Reisebüros, Rechenzentren, Buchhaltungszentralen für Freiberufler.). Diese Informationsverarbeitungszentralen werden können ihre Standorte immer freier wählen. Sie sind auf ein qualifiziertes Arbeitskräfteangebot angewiesen. Allerdings sind in weiten Bereichen Anlernprozesse ausreichend, um entsprechende Qualifikationen zu gewinnen. Wichtig für die Zentren sind Standorte, in denen langfristig günstige Lebensbedingungen herrschen und nicht expansive andere Unternehmen den Arbeitsmarkt austrocknen.

Vor allem die Mittelstädte können Standorte für solche Dienstleistungszentren der Informationsverarbeitung bieten. Die bisherige Förderpolitik weist hier eine Lücke auf. Als Standortbedingungen sind erforderlich:

- Preisgünstige Büros
- Gute Lebensbedingungen
- Hohes Angebot an qualifizierten Erwerbstätigen, insbesondere Frauen.

Auch ein Export von **Forschungs- und Beratungsleistungen**, d.h. von sehr hochwertigen Diensten, scheint unter bestimmten Bedingungen möglich. Wir gehen davon aus, daß Ostdeutschland in wenigen Jahren einen Ausbildungsüberschuß an Hochschulabsolventen erreichen wird. Bei einem Mangel an Arbeitsplätzen käme es dann, ähnlich wie seit Jahren aus dem Ruhrgebiet bekannt, zu einer Abwanderung in die Zentren mit Übernachfrage an Akademikern. Haltestrategien könnten dieses Überangebot zum Anlaß nehmen, um vor Ort hochwertige Dienstleistungen (in Schnellbüros, Forschung, Beratung) in Kooperation mit Hochschulen und westdeutschen Unternehmen aufzubauen. Dabei dürften die Chancen für die Auslagerung solcher hochwertiger Funktionen im Laufe der 90er Jahre steigen, weil Expansionsengpässe in München, Frankfurt oder Stuttgart schon heute immer spürbarer werden. Als Förderung könnten Forschungszentren preisgünstig bereitgestellt und in der Startphase Lohnkostenzuschüsse gewährt werden. In Analogie zu Strategien, die in Frankreich oder Japan unter dem Namen "Technopolis" praktiziert werden, könnten Kombinationen von öffentlichen und privaten Forschungseinrichtungen entstehen. Ein besonderer Erfolg

wäre es, wenn es gelänge, die örtliche Wirtschaft mit einzubinden. Gegenwärtig sind jedoch die Forschungskapazitäten so weit zusammengeschrumpft, daß eine solche Strategie erst in längeren Fristen wirksam werden dürfte.

## 6. Strategien zu Wanderungen und Arbeitsmarkt

### Maßnahmen gegen Abwanderung

Das Hauptproblem der Abwanderung, sowie umgekehrt der Arbeitslosigkeit, ergibt sich aus ihrem **zunehmend selektiven Charakter in Bezug auf Regionen, Alters- und Berufsgruppen**. Es steht zu befürchten, daß es durch die selektive Abwanderung zu einer Erosion der Arbeitsmärkte kommt und die Attraktivität ostdeutscher Arbeitsmärkte für Expansion und Neuansiedlung sinkt. Gleichzeitig konzentriert sich die Arbeitslosigkeit zunehmend auf die auch aus dem Westen bekannten "Handikapgruppen oder -regionen". Die Selektion bezieht sich auf:

- **Schwerpunktregionen der Abwanderung.** Zum Teil kann man diesen Wanderungen nicht ausreichend entgegensteuern, denn die Potentiale vieler Regionen sind zu schwach. Auf jeden Fall können die Pendelmöglichkeiten zahlreicher Räume durch Infrastrukturmaßnahmen verbessert werden. Eine Gegensteuerung durch flächendeckende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist auf Dauer zu teuer, erreicht nicht ihr Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt und konfligiert mit den Renditeinteressen der Kofinanziers.

Für die von Abwanderung stark betroffenen **Randgebiete der neuen Bundesländer** an den Grenzen zur CSFR und Polen läßt sollte der Versuch gemacht werden, industrielle Großinvestoren, die ohnehin in diesen Ländern expandieren wollen möglichst in Grenznähe zu holen, um Pendelbeziehungen und den Aufbau von Dienstleistern auf deutscher Seite zu ermöglichen. Daß dies keine irrealer Vorstellung ist, zeigt die Wachstumsregion der Grenze zwischen USA und Mexiko, wo sich ähnliche Beziehungen zum beiderseitigen Nutzen etabliert haben. Insbesondere für die arbeitsintensive Industrien besteht durch eine kleinräumige Arbeitsteilung, zusammen mit der Bekleidungsindustrie entlang historischer Muster eine echte Chance (ehem. Textildreieck Sachsen-Böhmen-Schlesien).

Der Umzug nach Berlin dürfte im übrigen eines der effizientesten Entwicklungsprogramme für weite Teile des polnisch-deutschen Grenzgebietes sein.

- **Altersgruppen:** Die Problematik der Altersschichtung wird zunehmend durch die fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten und das allgemeine soziale Umfeld bestimmt werden. Um der Verschlechterung der Altersstruktur entgegenzuwirken, muß die Abwanderung von Jugendlichen und jungen Familien gestoppt werden, bzw. die Zuwanderung von Familien erleichtert werden. Ein Fehler war es dabei, die soziale Infrastruktur, insbesondere für Jugendliche, aber auch wichtige Felder wie die Schul- oder die Kulturpolitik im Vergleich mit der technischen Infrastruktur zu wenig zu beachten, die den möglichen Lohnverzicht kompensieren helfen. Auch die Qualität der Wohnungsverorgung erhält hier eine besondere Bedeutung.

Wir schlagen vor, ABM als Instrument stärker für die Bedürfnisse von Jugendlichen zu nutzen. Dabei sind denkbar: Selbsthilfebau von Jugendzentren, Sanierung von entsprechenden Einrichtungen. Bei Schließungsdrohung von Kulturinstitutionen könnte ABM als "Notnagel" flexibler eingesetzt werden. Diese Maßnahmen erhöhen die Attraktivität gerade für Jugendliche und könnte eine Kompensation für fehlende Lohnanreize sein.

- **Berufsgruppen:** Aus der Berufsgruppenanalyse der Wandernden kommt bis auf die Mangelberufe hochwertiger Dienstleistungen (Management, Juristen,...) kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die Abwanderung der Qualifizierten wegen Lohndifferenzen dürfte durch die Karriereproblematik (flache Hierarchien) bald überlagert werden.

Gleichzeitig sollte mit dem Instrument stärker auf die regionale Arbeitsmarktsituation einzelner Berufsgruppen Rücksicht nehmen, wenn es um die Steuerung der ABS-Gesellschaften geht. Vielfach gehen Qualifizierte aus ABS dem ersten Arbeitsmarkt verloren; dies schadet der politischen Akzeptanz des Instruments generell.

Maßnahmen gegen Abwanderung knapper Arbeitskräfte könnten z.T. über die Betriebe initiiert werden, weil die Unternehmen wissen, welche Schlüsselpersonen für sie eine besondere Bedeutung haben. Theoretisch könnte man zugunsten von Schlüsselpersonen Lohnkostenzuschüsse gewähren. Allerdings wären dann die Mitnahmeeffekte sehr hoch, da die Unternehmen im Einzelfall jeweils eine Maximierung der Subventionen erreichen wollen. Deshalb muß eine Technik gefunden werden, bei der die Unternehmen ebenfalls Leistungen erbringen. dafür können Anreize gewährt werden. Als ein Bereich einer "**Haltepolitik**" kann die **Wohnungseigentumsbildung** gelten. Folgendes Verfahren könnte sich hier als sinnvoll erweisen:

- Die Unternehmen erhalten das Recht, zugunsten von Schlüsselpersonen zinsgünstige Baudarlehen zu gewähren. Nach dem Modell der Berlin-Darlehen könnte den Unternehmen ein Prozentsatz der Kreditsumme als Zuschuß gezahlt werden. Der Staat könnte sich seinerseits Mittel des sozialen Wohnungsbaus zur Eigentumsbildung abwanderungsgefährdeter Gruppen erhalten. Die Schlüsselpersonen in ostdeutschen Unternehmen würden auf diese Weise sehr viel leichter als in Westdeutschland Vermögen bilden können. Es käme im Ergebnis zu einer beachtlichen Lohndifferenzierung.

Analog zur Förderung der Eigentumsbildung könnten in Anlehnung an die Erfahrungen des Werkwohnungsbaus auch die Hergabe von Finanzierungsmitteln für Mietwohnungsprojekte steuerlich begünstigt werden. Die Unternehmen erhielten dadurch ein Mitspracherecht bei der Vergabe von Wohnungen. Auch hier würde im Zweifel die Wohnungsvergabe zugunsten von Erwerbstätigen erfolgen, die für die Unternehmen von besonderer Bedeutung sind. Die obigen Fördertechniken könnten auch zugunsten von Zuwanderern, die aus dem Westen zuwandern, einen Anreiz gewähren.

Analog zur Politik der 50er und 60er Jahre in Westdeutschland sollte eine breit angelegte Vermögensbildungspolitik über längere Zeit betrieben werden. Diese hätte zwar den Nachteil, daß sie die Mobilität verringert, falls im wesentlichen in Wohneigentum gespart wird. Gleichzeitig ist jedoch eine solche Politik Instrument für die Ausbildung eines lokal verwurzelten Mittelstandes. Hierzu wären geeignet:



- Hohe Arbeitnehmersparzulagen, die geeignet sind, einen raschen Vermögensaufbau zu unterstützen.
- Hohe Bausparprämien, in Form von Investitionszulagen, die beim Bau oder Erwerb eines Hauses/einer Wohnung in Ostdeutschland ausgezahlt werden. Bei Verwendung der Bausparmittel im Westen würde die Investitionsprämie entfallen.
- Staatlich geförderte Gewinnbeteiligungen.

In der ökonomischen und verteilungspolitischen Begründung geht es darum,

- die noch auf längere Zeit in Ostdeutschland geringen Einkommen durch einen staatlich unterstützten Vermögensaufbau erträglich zu machen,
- die örtliche Kapitalbildung zu stärken,
- durch die Kopplung bestimmter Förderungen an den Wohnsitz oder ein Arbeitsverhältnis in Ostdeutschland entsteht implizit eine "Bleibe-Prämie".

### **Arbeitsmarkt**

Die Arbeitsmarktlage in den neuen Ländern ist trotz ansteigender Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt im Jahresverlauf 1993 nicht grundlegend positiv verändert. Nach wie vor werden in erheblichem Umfang in der Industrie und im öffentlichen Sektor Arbeitskräfte freigesetzt. Ebenso ist die Aufnahmefähigkeit des Dienstleistungssektors geringer als erwartet. Maßnahmen sollten nach unserer Einschätzung trotz des Überwiegens eines globalen Arbeitsplatzdefizit an speziellen Engpässen und bei speziellen Problemgruppen ansetzen:

- Es sollte zur Dämpfung der **Jugendarbeitslosigkeit** über eine gestaffelte Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nachgedacht werden, so daß die evidente Jugendabwanderung aus den neuen Ländern eingedämmt würde, und die durch die höhere Mobilitätsbereitschaft bedingt höheren Lohnansprüche der Jugendliche alimentiert würden. Der entstehende Ausfall könnte konjunkturell weitgehend neutral steuerfinanziert werden. Die Arbeitslosigkeit von **alleinstehenden Frauen mit Kindern** (rd. 40 %) ist eine drastische sozial-politische Schieflage. Auch hier sollte über ähnliche Modelle der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nachgedacht werden.
- Ein besonderes Problem ist die **Langzeitarbeitslosigkeit**, weil die kommunalen Haushalte in den Neuen Bundesländern auf mittlere Sicht bereits durch Sozialhilfezahlungen bereits überlastet werden dürften. Die Investitionsfähigkeit nimmt dadurch ab. Die Kommunen sollten jedoch, ebenso wie die Arbeitslosenversicherung, von den Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit entlastet werden, die entsprechenden Mittel sind auf ein bundesweites Programm zu einem sogenannten Wiedereingliederungsfond umzuschichten. Dieser könnte nach etwa ein bis eineinhalb Jahren Arbeitslosigkeit einsetzen und spezifische Programme für Langzeitarbeitslose (verstärktes Monitoring der Arbeitslosen, Beratung, ABM-Maßnahmen für Langzeitarbeitslose) finanzieren und kontrollieren.
- Die immer wieder beklagten **finanziellen Belastungen der Sozialsysteme** durch die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern sind u.E. nicht von vorneherein als systemwidrig zu qualifizieren, da sich bei einfacher Argumentation schlicht das gesamtdeutsche Beschäftigungsrisiko nach der Vereinigung erhöht

hat. Dabei mag zwar der "typische" westdeutsche Versicherte per saldo mehr einzahlen als im Erwartungswert erhalten, dies tut er jedoch auch gegenüber Hochrisikogruppen etwa bei bestimmten Berufsgruppen (Stahlarbeiter), Geschlecht, Langzeitarbeitslosen etc.. Trotzdem bleibt die Rolle des Staates als breiter finanziertem Träger virulent; zudem hat er wie oben argumentiert, durch wirtschaftliches Fehlverhalten zu den Belastungen beigetragen und sollte nach dem Verursacherprinzip zur Finanzierung herangezogen werden.

Anstatt jedoch nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates pauschale Steuerzuschüsse für das "Risiko Ostdeutschland" zu zahlen und entsprechend Ost und West unterschiedlich zu behandeln, sollte nach **klar identifizierbaren Zielgruppen** in der gesamtdeutschen Versicherung gesucht werden, deren Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit so gering ist, daß eine "normale" Versicherung sie am Markt längst sie nicht mehr versichern würde. **Es dürfte es kaum gelingen, das über ein klar zu versicherndes "Normalrisiko" hinausgehende Risiko Ostdeutschlands ökonomisch gehaltvoll und einigermaßen zuverlässig zu quantifizieren. Erst mit einer solchen, arbiträren Regelung würde man das Versicherungskonzept endgültig durchbrechen.**

- Im Bereich des **zweiten Arbeitsmarktes** entfällt durch die Defizite der Sozialversicherungen ein Teil der Finanzierung bald auf Dauer. Auch für die Landeshaushalte werden MegaABM und Sanierungsgesellschaften sehr teuer. Es sind entsprechend stabile Organisationen mit einer auf Steuern und Bundeszuschüsse, insbesondere jedoch **auf Initiative der Länder, basierenden geregelten Kofinanzierung** erforderlich. Diese könnten auf den so künstlich geschaffenen Märkten (Umwelt, technische Infrastruktur) auch im Wettbewerb mit anderen agieren, um zu vermeiden, daß auf Dauer in zunehmendem Maße Ressourcen ineffizient verwendet werden. Insofern ist der Vorschlag des Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes zu begrüßen, jedoch hinsichtlich seiner Finanzierung und der Schnittstellen für den ersten Arbeitsmarkt mit harten Restriktionen auszustatten.

Es muß jedoch klar gesagt werden, daß es für den zweiten Arbeitsmarkt über die Qualifizierung hinaus nur ökonomisch sehr problematische Reformansätze gibt. Die zielgruppen- und aufgabenorientierte ABM, die mit Investorensuche verbunden ist (§249 h) AFG, "Chemie-" oder "Metalllösung"), trägt noch die größten Potentiale, dürfte jedoch, um Qualifikation zu erhalten, auch entsprechend zu teuer sein, um flächendeckend z.B. für die Metallindustrie eingesetzt zu werden. Der Grundsatz, Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes so eng wie möglich an die Entwicklung (Ansätze) des ersten Arbeitsmarktes zu koppeln, sollte stärker befolgt werden. Dies impliziert, daß in Zukunft ABM grundsätzlich in Verbindung mit privaten Unternehmen durchgeführt werden sollten. Wir denken hier an eine Erweiterung des Modells der "Vergabe-ABM", durch eine Versteigerung der mit den Zuschüssen der Bundesanstalt verbundenen Lohnkostenzuschüsse, weil eine Bevorzugung einzelner Unternehmen nicht auszuschließen ist.

Schließlich sollten ABM stärker als bisher zum Ausgleich regionaler Differenzierungen der Unterbeschäftigung eingesetzt werden. Dies läuft zwar dem direkten Produktivitätsziel der Maßnahmen zuwider (z.B. hohe Erlöse für sanierte Flächen), dieses kann jedoch auch von privaten Unternehmen geleistet werden. Bei Maßnahmen gegen die arbeitsmarktpolitische Verödung von besonders betroffenen Regionen sind zumindest die indirekten volkswirtschaftlichen Nutzen höher einzuschätzen.

## 7. Strategien zur Stärkung der dispositiven Funktionen der Unternehmen

### 7.1. Unternehmerleistungen

Hier muß man unterstellen, daß der Prozeß der Gründung neuer Unternehmen, sowie ihr Wachstum, in Ostdeutschland suboptimal verläuft. Zahlreiche analysierte Faktoren führen dazu, daß Unternehmensgründungen durch Ostdeutsche in der Regel weit schwieriger sind als entsprechende Gründungen in Westdeutschland. Folgende Gründe sind maßgebend:

- Die **Eigenkapitalausstattung** ist niedrig. Es fehlen langfristige Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber, kurz: Risikokapital.
- Das System von **komplementären Dienstleistungen** und öffentlichen Beratungen und Unterstützungen ist schwächer ausgebildet als in Westdeutschland.
- Es fehlen **Kontakte und Erfahrungen**. Der Sozialisationsprozeß jünger Erwerbstätiger unter den Rahmenbedingungen eines zentral geplanten Systems vermittelte keine ausreichenden Erfahrungen, Leitbilder für eine Gründung.

Auf der subjektiven Seite bestehen damit Lücken im Wissen und im Erfahrungshintergrund sowie in der Vermögensausstattung. Auf der Seite des Umfeldes und der Unterstützungen bestehen Lücken und Schwächen bzw. größere Hindernisse als in Westdeutschland. Auf diese Weise kommt es zu einer sehr weitgehenden Auslese. Man muß davon ausgehen, daß jeweils von einer gegebenen Zahl von Personen, die beabsichtigt, ein Unternehmen zu gründen, durch die besonderen Belastungen einer Gründung zahlreiche Versuche "auf der Strecke" bleiben. Diese Auslese ist sinnvoll und notwendig, weil nur auf diese Weise günstige Überlebenschancen nach der Gründung entstehen. Es macht keinen Sinn, Gründungen so weit zu erleichtern, daß der Gründungsstreß weit niedriger bleibt als die Anspannungen, die notwendig sind, um ein Unternehmen am Leben zu erhalten. Selbst wenn man diese notwendige Auslesefunktion anerkennt, dürfte es in Ostdeutschland zu einer Überauslese kommen. D.h., die Zahl der realisierten Gründungen bleibt gemessen an der Zahl der Gründungsversuche zu niedrig. Damit wird Potential verschenkt. Hier müssen Strategien gezielt ansetzen.

- Stärkung von partnerschaftlichen Beziehungen mit westdeutschen Unternehmen (**Joint Ventures**) Solche Partnerschaften haben den Vorteil, daß westdeutsche Unternehmen über Erfahrungen, Kontakte und Kenntnisse verfügen. Als Voraussetzung könnten die Partnerunternehmen Beteiligungsrechte erwerben. Diese Ost-West-Partnerschaften bzw. "Ost-West-Unternehmensehen" könnten durch steuerliche Maßnahmen gefördert werden. Beispiel: Als Programmtyp, der in ähnliche Richtungen zielt, kann das Business expansion scheme in Großbritannien gelten. Im Rahmen dieses Programmes erhalten Personen, die sich mit Risikokapital an der Neugründung von Unternehmen beteiligen staatliche Fördermittel für die Bereitstellung dieses Kapitals.

- Durch staatliche Politiken können "**Gründerparadiese**" geschaffen werden, bei denen den Unternehmen stärker als in Westdeutschland die Gründung erleichtert wird (Vermietung von Räumen, Übernahme von Managementleistungen, Unterstützung bei der Herstellung von Kontakten...). Inzwischen gibt es ähnlich wie in Westdeutschland zahlreiche Gründerzentren oder Technologiezentren, die mit gezielten Beratungen kombiniert werden. Denkbar wäre auch, daß bestehende Unternehmen Patenschaften für neugegründete Unternehmen übernehmen und für die geleistete Beratungen und Unterstützungen vom Staat eine Gegenleistung erhalten. Solche Patenschaftsmodelle haben sich in einzelnen Städten der USA bewährt. In Ostdeutschland muß offen bleiben, inwieweit in vorhandenen Unternehmen Dispositionsreserven verfügbar sind, um solche Partnerschaften zu übernehmen. Man muß befürchten, daß die vorhandenen Unternehmen kaum über Reserven verfügen, um neugegründete Unternehmen zu unterstützen, wobei die Unterstützung ganz unterschiedliche Bereiche umfassen kann (Aufbau eines Rechnungswesens, der Kostenkontrolle, Mahnwesen, Inkasso, Organisationsberatung, Hinweise auf steuerliche Probleme..).
- Die umfangreichen **Flächen** der TLG bzw des Bundes könnten wirksamer zur Förderung von Unternehmensgründen eingesetzt werden. Hier besteht unausgeschöpfter Spielraum zur Förderung von Existenzgründungen. So können Grundstücke den neu gegründeten Unternehmen zunächst preisfrei bereitgestellt werden. Der Veräußerer erhält dagegen eine Zusage der späteren Gewinn- und Erlösbeteiligung, die dann greift, wenn bestimmte Schwellen überschritten werden. Der Unternehmer kann das Grundstück jederzeit nachträglich erwerben. Auf diese Weise sinken die Anfangsbelastungen. Die Hergabe des Grundstücks trägt zur Risikominderung bei. Bei erfolgreichen Unternehmen übersteigen die Erlöse später u.U. den Verkehrswert. Solche entwicklungsorientierte Grundstücksverwertungen sind in Ansätzen von der Treuhand praktiziert worden. Sie haben allerdings keine Breitenwirkung erhalten.
- Die **Bedingungen für "MBOs" müssen einheitlich geregelt und verbessert werden**; für eine rückwirkende Entschuldung von Betrieben, die überproportionale **Altschuldenbelastungen** zu tragen haben, muß bald eine politische Lösung gefunden werden. Es ist unverständlich, daß die Wohnungswirtschaft nachträglich hohe Entschuldungen erhält, während sehr früh von Ostdeutschen erworbene Unternehmen noch immer mit den Altschulden belastet sind, was ihre Expansionsmöglichkeiten erheblich einschränkt.

## 7.2. Forschung

Eine besondere Rolle kommt, auch im Kontext der Standort-Deutschland-Debatte, der Organisation der Forschung zu. Die Programme der Neuen Bundesländer reichen bei weitem nicht aus, es könnten jedoch Mittel des ESF, EFRE oder der GA mit der Maßgabe der Erhaltung unternehmensinterner Forschung konditioniert vergeben werden. Zudem wäre zu überlegen, ob nicht der forciert geplante Ausbau der Hochschulen zugunsten des Aufbaus einer Unternehmensforschungslandschaft im geplanten Umfang etwas

zurückgestellt werden sollte. Ostdeutschland wird langfristig unter den absehbaren Bedingungen durch die Abwanderung junger Akademiker zu einem "Bildungsexporteur" größeren Ausmaßes werden.

Entscheidend für den Erhalt der ostdeutschen Forschungslandschaft ist erneut der Bund. Zunächst ging es darum, durch den Aufbau staatlicher Forschung Präsenz zu zeigen. Dadurch werden die unternehmensinternen Kostennachteile eines Forschungsstandortes Ostdeutschland für ein westdeutsches Unternehmen jedoch nicht ausgeglichen. Hier setzt der Vorschlag einer **einheitlichen Forschungszulage je Bestandsarbeitsplatz** in der Forschung ein. Auf die Aufkumulierung mit anderen Förderungen muß jedoch geachtet werden (Kumulationsverbot ab höchstens 50%). Das notwendige Kontrollinstrumentarium dürfte sich nicht von dem der jetzigen Personal-Zuwachsförderung unterscheiden. Diese ist als klassischer Westimport ein ineffizientes Instrumentarium, solange die Mehrzahl der bestehenden Forschungsarbeitsplätze nicht gesichert ist.

Der Lohnkostenzuschuß von 30% würde bei Zugrundelegung des derzeitigen Bestands von 15.000 Personen rd. 300 Mio DM kosten. Er dient zur kurzfristigen Sicherung des Potentials jenseits der diskretionären Basisförderungen von Bund und Land. Grundsätzlich sollte der Bund - nach Prüfung durch die Länder - Lohnkostenzuschuß, und das Land die Basisförderung bezahlen, falls es sich etwa um ein eigenständiges Forschungsinstitut handelt. Langfristige Forschungsprojekte im Auftrag des Bundes sollten dabei zu Marktkonditionen vergeben werden. Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen, sind jedoch (mit Ausnahme von Investitionen im Umland Berlins) erwünscht.

Weiter gedacht wäre die Anwendung des japanischen Systems der Forschungsförderung, die zwei Aspekte umfaßt.

- Das **Ergebnis von Forschungsaktivitäten, die vom Staat subventioniert werden, wird sozialisiert**, d.h. kann von jedem Unternehmen für Produktion und Marketing verwendet werden. Dieses Modell würde generell kleinen und mittleren Unternehmen bessere Wachstumschancen vermitteln. Das derzeitige deutsche System subventioniert einzelne Unternehmen in einem unverhältnismäßigen Ausmaß, häufig infolge von langen Jahren "enger Zusammenarbeit" zwischen den Unternehmen und den Behörden; schon häufen sich die Fälle auch in Ostdeutschland.

In einem solchen Modell wäre private Forschung und Patentierung auf der Basis weitgehend eigener Finanzierung selbstverständlich weiter möglich. Die positiven Wettbewerbswirkungen einer Nutzenexternalisierung von staatlich subventionierter Forschung sind kaum zu unterschätzen - so besitzt Japan z.B. etwa zehn führende Elektrotechnik- und Elektronikunternehmen, das fast gleich große Deutschland jedoch nur eines!

- Das zweite Element der japanischen Strategie, die **vermittelte Kooperation von Unternehmen in der Forschungsphase, und die Kooperation in der Marktphase**, ist mit dem heutigen Bestand der ostdeutschen Unternehmen kaum noch zu verwirklichen. Allerdings könnte, durch bestehende lokale Kooperationsansätze motiviert, dieses Modell in kleinem Maßstab im Rahmen der Technologiezentren verwirklicht werden. Patenschaften mit westdeutschen Unternehmen, die mittelbar von den Vorhaben profitieren, sind denkbar.

## 8. Regionalstrategien

### 8.1. Zu den Aufgaben einer regionalen Entwicklungspolitik

Staatliche und regionale Wirtschaftspolitik kann individuelle Unternehmerleistungen nicht ersetzen. Regionale Wirtschaftspolitik kann allerdings für

- einzelne Unternehmen sehr günstige Produktions- und Leistungsvoraussetzungen schaffen (Ausbildung, Infrastruktur, Zugang zu Informationen bzw. Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen ...). Dabei werden diese Voraussetzungen angesichts der Vielfalt der Produktionsformen und Unternehmen ebenfalls immer spezifischer und müssen jeweils auf die besonderen Anforderungen der regionalen Wirtschaft hin angepaßt werden.
- Regionale Entwicklung kann schließlich durch die Art und Intensität der Kooperation verschiedener Unternehmen beeinflusst werden. Dabei geht es einmal um
  - reine Zuliefer- und Absatzbeziehungen über Märkte,
  - daneben kooperieren Unternehmen allerdings auch im Bereich der Forschung und Entwicklung, des Marketing im Einkauf, in Querschnittfunktionen wie Design, Regionalmarketing oder Ausbildung.

Sollten diese Kooperationen möglichst optimal gestaltet werden, dann entstehen erhebliche Organisations- und Informationsaufgaben. Sie werden von einzelnen Unternehmen oder Unternehmensgruppen nur unvollkommen erbracht, weil die Vorteile solcher Leistungen jeweils anderen zugute kommen. Angesichts der hohen Start- und Betriebskosten von Kooperationsorganisationen sind öffentliche Agenturen besser geeignet, solche Verknüpfungen herzustellen. Sie können die Schwierigkeiten beim Aufbau privater Kooperationsbeziehungen überwinden helfen.

### 8.2. Die Bedeutung von Entwicklungsagenturen

Angesichts der Vielfalt der staatlichen Aufgaben an der Nahtstelle zwischen öffentlichen und privaten Sektor und in der Kooperation zwischen Unternehmen empfiehlt es sich, leistungsstarke regionale Entwicklungsorganisationen aufzubauen.

Um deutlich zu machen, daß diese Organisationen mehr sind als Bewilligungsstellen oder reine Fördereinrichtungen schlagen wir auch den anderweitig gebrauchten Begriff "regionale Entwicklungsagenturen" vor. Entsprechend der obigen Analyse sollten ihnen folgende Aufgaben zukommen:

- **Formulierung regionaler Entwicklungskonzeptionen -in Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft Herstellung von Transparenz über die Regionalentwicklung**

Regionen benötigen klare Entwicklungskonzepte, aus denen sich Förder- und Investitionsprioritäten für den öffentlichen Sektor ableiten lassen. Diese Entwicklungskonzepte müssen ausgehen von einer detaillierten Analyse der vorhandenen Wirtschaftsstruktur und der Stärken und Schwächen der einzelnen Regionen. Durch diese Analysen wird gleichzeitig für alle Beteiligten eine Transparenz über die Region hergestellt und

durch ständige Informationen verbessert und erweitert. Solche regionalen Entwicklungskonzepte und entsprechende Informationssysteme dienen gleichzeitig der Aquisition, weil sie außenstehende Unternehmen den Status, die Entwicklungspotentiale und die Handlungsmöglichkeiten in einer Region verdeutlichen.

- **Konzepte zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur**

Angesichts der knappen öffentlichen Mittel kommt es darauf an, den Ausbau der Infrastruktur auf Engpaßbereiche zu konzentrieren und die Maßnahmen mit Vorrang zu betreiben, die möglichst hohe Wachstumseffekte erzielen bzw. besonders empfindliche Engpässe überwinden helfen. Solche Konzepte des Ausbaus der Infrastruktur entstehen aus unterschiedlichen Entscheidungsprozessen. Neben Bundes- und Landesplanungen spielen die Kommunalplanungen eine erhebliche Rolle. Regionale Entwicklungsagenturen können den Aspekt einer Optimierung der wirtschaftlichen Entwicklung einbringen und insbesondere Abstimmung und Koordination zwischen örtlichen Kommunen herbeiführen.

- **Stärkung der Kooperation zwischen Unternehmen**

Die Unternehmen einer Region haben über die unmittelbaren Absatz- und Zulieferbeziehungen hinaus gemeinsame Interessen. Regionale Entwicklungsagenturen können den Informationsaustausch und die Kooperation zwischen Unternehmen anregen. Dazu sind entsprechende Informationsmedien, Arbeitskreise, Informationsbörsen oder Kooperationszirkel zu gründen.

- **Übernahme von Querschnittsleistungen**

Wie dargelegt können dort, wo mehrere Unternehmen eines Sektors auf Querschnittsleistungen angewiesen sind, diese durch die Agenturen übernommen werden. Dabei geht es um ganz unerschiedliche Leistungen (Materialkunde, Design, gemeinsame Forschung, spezifische sektorale Informationsbeschaffung, sektorale Marktforschung, gemeinsamer Kauf spezifischer Leistungen, Aufbau von Querschnittseinrichtungen und Kapazitäten, die allen Unternehmen zur Verfügung stehen.

- **Akquisition nach außen**

Neben den Aktivitäten nach innen richten sich Aktivitäten der Agenturen nach außen. Dabei geht es um Information über die Region aber auch um gezielte Standortwerbung und ein gezieltes Standortmarketing. Dabei lehrt die Erfahrung, daß neben Akquisitionsergebnissen, die auf Initiativen von Unternehmen zurückgehen, die von außen kommen und neue Standorte in den Regionen suchen, regionale Entwicklungsagenturen vor allem Zielsektoren und Zielregionen definieren müssen, die für eigene Akquisitionsbemühungen infragekommen. Erst durch sehr gezielte Akquisitionsbemühungen dürften über längere Fristen Erfolge erzielbar sein.

- **Rolle der Agenturen bei der Vergabe und beim Einsatz von Fördermitteln**

Überall dort, wo sehr spezifische Förderung (Förderung von Neugründungen, Förderung von Exportsektoren, Förderung des Marketing aufgrund allgemeiner Bewilligungskriterien) entschieden werden

müssen, sind auch spezifische Kenntnisse erforderlich, um einen wirksamen Mitteleinsatz zu erreichen. Regionale Entwicklungsagenturen können diese Prüfung und Bewertung vornehmen. Man kann davon ausgehen, daß die Länder kaum bereit sind, ihre Bewilligungskompetenz auf regionale Entwicklungsagenturen zu übertragen. Darüber hinaus bestehen auch rechtliche Vorbehalte gegenüber einer solchen Übertragung der Mittelbewilligung. Kompromisse wären hier in der Form möglich, daß die Agenturen eine De-facto-Entscheidungskompetenz in Fällen von regionaler Bedeutung erhalten und sich die Länder eine Intervention bei größeren und besonders bedeutsamen Fördervorgängen vorbehalten.

#### - **Grundstückspolitik**

Die regionalen Entwicklungsagenturen sollten in die Lage versetzt werden, dort, wo erforderlich, eine aktive Grundstückspolitik zu betreiben. Hierhin könnten ihnen Bundes- und Landesgrundstücke treuhänderisch übertragen werden. Dabei sollten sie je nach Situation das Recht erhalten, Grundstücke entwicklungsorientiert und risikotragend einzusetzen.

#### - **Information und Überwindung der bürokratischen Hürden**

Potentielle Investoren brauchen gebündelte und systematisierte Informationen über: a) Verfügbarkeit und Preise von Grundstücken, b) Qualifikation und Altersstruktur des lokalen Arbeitskräfteangebotes, c) logistische Informationen, d) wichtige Unternehmen der Region und e) potentielle Verflechtungen. Es ist wichtig, diese Informationen nicht auf Gemeinde- oder Kreisebene, sondern in einer wohldefinierten Regionalabgrenzung zu veröffentlichen.

#### - **Regionale Entwicklungsagenturen - rechtliche und organisatorische Einbindung**

Regionale Entwicklungsagenturen gehen von der Prämisse aus, daß eine Anreizpolitik, kombiniert mit Beratung, nicht ausreicht, um alle Möglichkeiten der Förderung eines Nachholwachstums zu nutzen. Regionale Entwicklungsagenturen sollen mobilisieren, Wettbewerb zwischen den Regionen anregen und den Prozeß einer engeren Vernetzung lokaler Unternehmen und den Aufbau lokaler Querschnitts- und Zulieferleistungen beschleunigen helfen. Sie fassen regionale Entwicklung als gemeinsame unternehmerische Leistung von öffentlichen Organisationen und privaten Unternehmen auf. Orientiert an zahlreichen internationalen Beispielen, und z.T. auch an westdeutschen Beispielen, erbringen regionale Entwicklungsagenturen direkte Dienstleistungen für Sektoren und Wirtschaftsbereiche während des Zeitraums eines schwierigen Strukturanpassungsprozesses. Ihre Leistungen konzentrieren sich dabei jeweils auf Schwerpunktaufgaben. Allerdings können auch einzelne Unternehmen direkt unterstützt werden (Eigenkapitalhilfen, Bereitstellung von Gebäuden und Grundstücken). Vorbilder finden sich etwa bei den urban development organizations, die in den 80er Jahren in Großbritannien gerühmt wurden oder bei der welsh development agency, die bis in die jüngste Zeit eine solche fördernde und anregende Rolle übernommen hat. Dabei gehen die Funktionen dieser Agenturen bis zur Errichtung von Fabrikgebäuden mit anschließender Vermietung und der Bereitstellung von Risikokapital.

Nachdem in den letzten Jahren schon ein ausgefeiltes System von Förderorganisationen in Ostdeutschland entstanden ist, stellt sich natürlich die Frage, wie eine solche Intensivierung und Erweiterung der Kompeten-



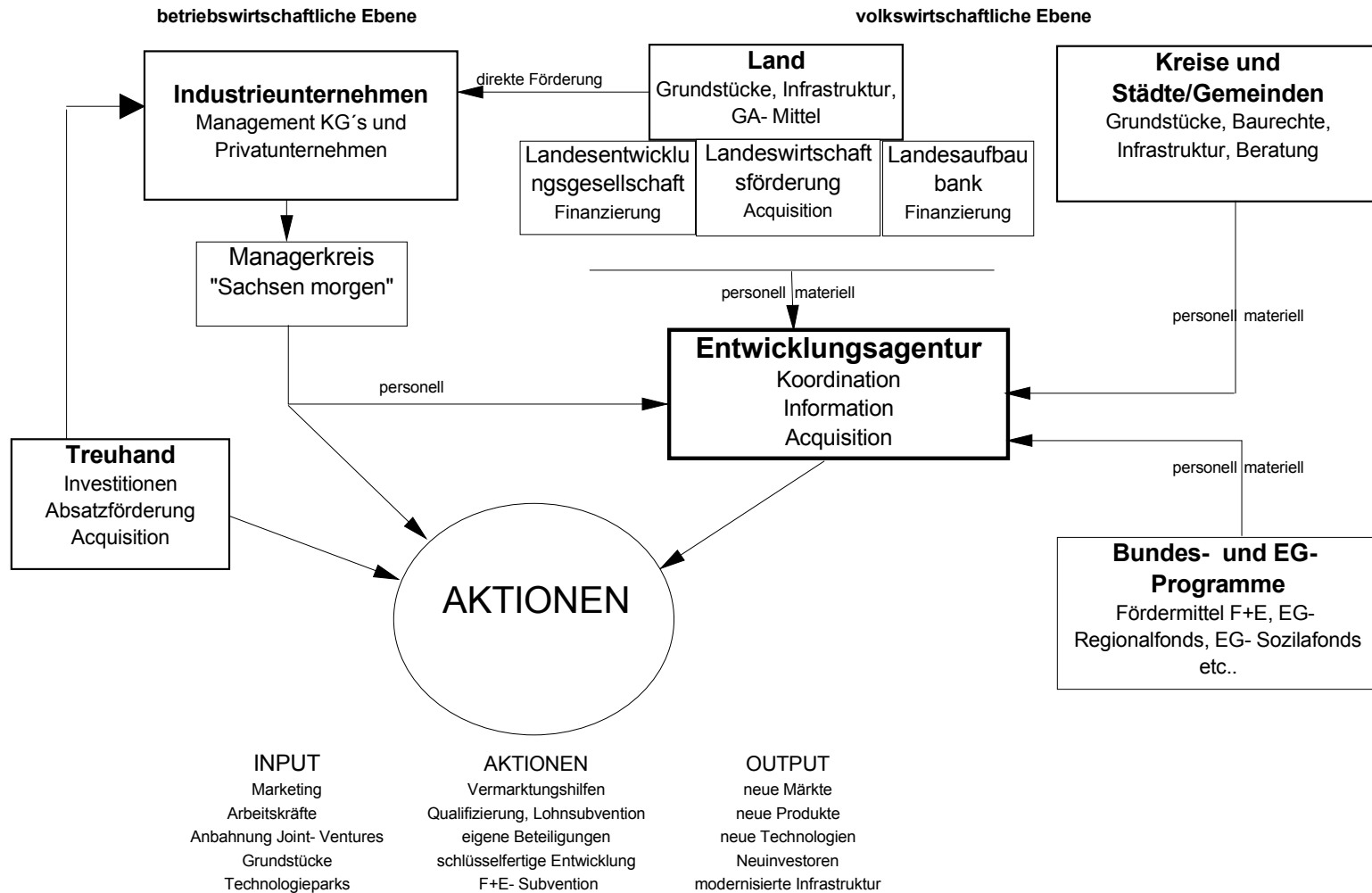
zen organisatorisch einzubinden ist. Im Prinzip können bestehende Organisationen in ihren Funktionen angereichert werden.

- **Beteiligung von Unternehmen**

Als Mobilisierungsvoraussetzung sollte es gelingen, die wichtigsten Unternehmen einer Region an den Agenturen zu beteiligen. Dies muß nicht in der Form geschehen, das jedes Einzelunternehmen eine Beteiligung erwirbt. Wichtige Unternehmerpersönlichkeiten könnten z.B. einen "Wirtschaftsclub" gründen, der sich zum Ziel setzt, die öffentliche Hand bei der Aufgabe der regionalen Entwicklung zu unterstützen. Eine solche institutionelle Regelung wird den Beteiligten intensiv nahegebracht, daß eine Konzentration auf die Aufgaben im einzelnen Unternehmen nicht ausreicht. Eine Anreicherung der Fertigungstiefe in der Region setzt voraus, daß systematisch alle Kooperationsmöglichkeiten auf der Input-Seite ausgelotet werden. Ziel sollte es sein, bei wichtigen Zulieferleistungen eine "Importsubstitution" zu erreichen.

Mehrere Unternehmen können ihre Nachfragepotentiale bündeln. Dadurch können Zuliefer- und Beratungskapazitäten u.U. vor Ort entwickelt bzw. in ihrer Entwicklung gefördert werden.

## Beziehungen der Regionalen Entwicklungsagenturen



## **9. Strategien für eine Erhöhung der Zentralität und Stärkung der Autonomie der Neuen Bundesländer**

Langfristig für den Erfolg einer Entwicklungsstrategie entscheidend ist **die Wiedergewinnung der politischen und wirtschaftlichen Gestaltungsfreiheiten**. Dies ist **originäre Wirtschaftspolitik**. Von dieser Situation sind die neuen Länder heute weit entfernt.

**Die Zielsetzung kontrastiert mit den politischen Gestaltungsräumen der ostdeutschen Agenten, vornehmlich der Länder.** Bisher zeichnen sich folgende ernste Probleme ab:

- Die politischen Entscheidungsmöglichkeiten wurden zu weit reduziert. Der versprochene Umzug nach Berlin ist ungewiß. Die westdeutschen Länder gaben zu wenige Einrichtungen ab.
- Von der Wasserkopfwirtschaft wird die ehemalige DDR in eine Wirtschaftsverfassung mit zu wenigen dispositiven Funktionen katapultiert.

Bei politischen Strategieansätzen muß zwischen der Staatsebene und der Wirtschaftsebene unterschieden werden.

### **Staatsebene:**

- Es wurde im Rahmen des Einigungsvertrages versäumt, Sonderrechte für die strukturell in allen Entscheidungsgremien in der Minderheit befindlichen Ostdeutschen für einen gewissen Zeitraum nachzuholen, z.B. Vetorechte bei Betreffen ostdeutscher Interessen. Wenn eine ausreichende Interessenvertretung nicht erreicht wird, sollte über institutionalisierte Minderheitenrechte nachgedacht werden (Quoten, Organklagen der Länder etc..).
- Für die ostdeutschen Länder sollte ein Modell der ständigen Konzertierung ihrer Wirtschaftspolitiken gegenüber dem Bund und den Westländern entwickelt werden, solange die politischen Ungleichgewichte noch vorherrschen.
- Der Bund sollte auf Deutschland entfallende europäische Institutionen bevorzugt für die Neuen Bundesländer einwerben; die neuen Länder sollten gemeinsam deutlicher den Anspruch auf die Verlagerung des Bundesgerichtshofes nach Leipzig und weiterer hochwertiger politischer Funktionen aufrechterhalten.
- Größere Bundesunternehmen sollten Teile ihrer dispositiven Funktionen in die Neuen Bundesländer verlagern (nicht nur Regionaldirektionen). Zum Beispiel sollte das ZDF als rein öffentlicher Sender zum Aufbau eines zweiten Medienstandbeins in Leipzig veranlaßt werden. Ökonomisch ist dies machbar, wie das Beispiel des Senders SAT 1 (Berlin, Mainz) zeigt.

- Die neuen Länder sollten sich für den Regierungsumzug nach Berlin stark machen. Dieser hat erhebliche wirtschaftliche Impulse, und könnte Unterstützungsmaßnahmen an anderer Stelle überflüssig machen.

Besondere Bedeutung hätte eine Aufwertung Berlins für den gesamten Raum entlang der polnischen Grenze - kein Ort entlang dieser Grenze liegt mehr als 180 km von Berlin entfernt.

Der Umzug ist, nachdem die Westländer kaum Institutionen abgeben, für die Aufrechterhaltung politischer Einflußnahme der neuen Länder zu einer kritischen Bedingung geworden. Eine rein fiskalische Rechnung ist unsinnig. Gemessen an den Entwicklungseffekten für Berlin/Brandenburg und die neuen Länder insgesamt ist der Umzug im Vergleich mit anderen Projekten im Rahmen von "Aufschwung Ost" aus der Kosten-Nutzen-Analyse als hoch rentabel zu bewerten.

#### **Wirtschaftsebene:**

Was auf staatlicher Ebene nicht durchgesetzt wird (z.B. Umzug von Bundesbehörden), kann von der Wirtschaft erst recht nicht verlangt werden.

- Es bedarf eines Bewußtseins, daß dispositive Unternehmensfunktionen in den neuen Ländern förderungswürdig sind. Danach sind u.a. auch die Förderungen zu orientieren. Mit einer reinen Mittelstandsförderung ist es nicht getan.
- Bei Bund und Treuhand sollten die Länder dafür eintreten, daß als Ergebnis der Privatisierung zumindest einige größere Unternehmen mit Sitz in Ostdeutschland verbleiben.
- für Leipzig als dem zentralen Ort der neuen Länder neben Berlin sollte eine Sonderstrategie zur Rückgewinnung von Zentralität mit Bundesunterstützung entwickelt werden (Messen, Flughafen, Börse, etc..). Ebenfalls sollten Randgebiete zu Polen und der CR stärker durch Institutionen gefördert werden (Görlitz, Cottbus, Frankfurt/O, Greifswald).

## 10. Fazit

Die obigen Anregungen sind unvollständig und nicht bis ins technische Detail ausgearbeitet. Sie sollen im Rahmen dieser Übersichtsstudie die Richtung der Veränderungen andeuten, die bei der langfristigen Neukonzeption eines Fördersystems für Ostdeutschland beachtet werden sollten.

Neben den statistischen Daten beruhen unsere Positionen auf den Erfahrungen in vielen qualitativen Interviews. Gerade aufgrund dieser stärker durch Stimmungen und konkrete Erlebnisse geprägten Informationen wird deutlich, daß die hohe Wirtschaftsmacht und die hohe Kapitalausstattung westdeutscher Unternehmen bei vielen ostdeutschen (Unternehmen und privaten Haushalten) den Eindruck der Ohnmacht und der Benachteiligung entstehen ließ. Immer wieder mußten ostdeutsche Unternehmer erleben, daß ihnen westdeutsche Konkurrenten, gestärkt durch einen langen Kapitalaufbau und gestützt auf die Sicherheit stabiler Märkte, Liefer- und Absatzverträge, Grundstücke und andere "Gelegenheiten" vor "der Nase wegschnapten" oder günstigere Konditionen bieten konnten, weil sie über größere Ressourcen verfügten. Die westdeutsche Hilfe hat so gesehen ein Doppelgesicht. Neben dem unbezweifelbaren riesigen Transfer von Kapital, Wissen und Organisationskraft nach Osten und der Neuerschließung von Märkten für ostdeutsche Betriebe entstand aber auch Verdrängung und Lähmung. Der Import von Gütern und Leistungen aus dem Westen war vielfach die raschere und bequemere Lösung.

Nicht selten mußten gerade die Belegschaften von Unternehmen, die aus dem Westen übernommen wurden, erleben, wie ihre Betriebe z.T. "ausgeschlachtet" wurden. Forschungskapazitäten und hochwertige Funktionen verschwanden in den Westen. Die flacher gewordenen Hierarchien verringern Aufstiegschancen und lassen Regionen mit geringer Entscheidungsmacht und geringer Selbstbestimmung entstehen. Hochqualifizierte jüngere Erwerbstätige werden in Kenntnis dieser Situation vielfach nach Westen abwandern. Nicht die absoluten Salden der Abwanderung sind entscheidend, in Zukunft wird immer mehr die Struktur der Abwanderung eine besondere Bedeutung erhalten.

Wir vertreten aufgrund dieser Erfahrungen die These, daß die Konzentration der Vermögen und der Verfügungsmacht im Westen die Entwicklung Ostdeutschlands auf Dauer erheblich behindern wird, weil die Bindung an den Standort fehlt. Die Kurzfristerfolge bei der Übernahme und der Sicherung der Unternehmen sind mit gravierenden langfristigen Nachteilen verbunden. Dabei ist an die Erfahrung zu erinnern, daß regionale Disparitäten, wenn sie einmal entstanden sind, oft über Jahrzehnte bestehen bleiben. Die schwierigen Entwicklungsprozesse, die Schottland nach dem Zusammenbruch seiner Altindustrien in den frühen 70er Jahren bewältigen mußte, illustrieren diese Aussage genauso wie die noch

immer bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den Nord- und Südstaaten der USA, die nunmehr auf eine mehr als 100jährige Geschichte zurückgehen.

Gleichzeitig verstärkt sich der Eindruck, daß der Deindustrialisierungsprozeß noch nicht gestoppt ist. Die demgegenüber neu entstandenen expansionsfähigen Unternehmen sind noch relativ selten. Es ist offen, ob die neuen Expansionsprozesse die weiterlaufenden Schrumpfungsprozesse überwiegen werden. Noch immer gilt auf jeden Fall, daß ein großer Teil der ostdeutschen Beschäftigung auf Transferzahlungen aus Westdeutschland zurückgeht. Deshalb bleibt die Stärkung einer neuen Exportbasis, die die Handelsbilanzdefizite verringert, die Schlüsselaufgabe der Förderpolitik.

Angesichts der schwierigen Entwicklungsaufgabe und der bisher entstandenen Einseitigkeit, aber auch angesichts des weit verbreiteten, auf reale Erfahrungen zurückgehenden Gefühls, daß die Integration Ostdeutschlands vielfach einem Ausverkauf nach Westen gleichkam, ist eine Phase des Nachdenkens und der Neuorientierung notwendig. Trotz des Wahljahrs 1994 sollte es möglich sein, dieses Nachdenken zu organisieren. Wichtig wäre eine kooperative Konkurrenz der Parteien um die beste Förderkonzeption für die zweite Hälfte der 90er Jahre.

Im Zusammenhang dieser Überlegungen sollten

- die Förderung lokal verwurzelter Unternehmen in Ostdeutschland intensiviert und ausgebaut werden,
- die Vermögensbildung bei ostdeutschen Haushalten und Arbeitnehmern gestärkt werden,
- die Förderung stärker auf Schlüsselaktivitäten (Forschung und Entwicklung, Vermarktung) konzentriert werden,
- Kooperationen zwischen Belegschaft und Unternehmen zur mittelfristigen Sanierung oder zur Absicherung einer Expansionsstrategie (Lohnverzicht und Gewinnbeteiligung) aktiv unterstützt werden,
- durch eine stärker am langfristigen Vermögensaufbau der ostdeutschen Bevölkerung orientierte Politik können auch die Einkommensnachteile, die angesichts der niedrigen Produktivität über längere Zeit unvermeidbar bleiben, eher erträglich werden.

Neben einer Neuorientierung der Förderung muß die reine Anreizstrategie der Investitionsförderung überwunden werden. Es müssen stärker mobilisierende und Kooperation anregende Strategien und Organisationen entwickelt werden. Für eine solche, stärker an die Interessen der ostdeutschen Bevölkerung orientierte, Strategie kann die Solidarität Westdeutschlands eingefordert werden. Solange westdeutsche Steuerzahler und Bürger Ostdeutschlands den Eindruck haben, daß die Förderung in erheblichem Umfang zu einer Vermögenskonzentration im Westen führt, wird Solidarität und Bereitschaft,

Transferleistungen zu finanzieren, überfordert, wenn nicht sogar mißbraucht. Insbesondere muß die Erfahrung eines übermächtig werdenden Westens in Ostdeutschland zu Lähmung und Frustration führen. Jede wirtschaftliche Entwicklung hat eine emotionale und kulturelle Basis. Für die ostdeutschen Unternehmer und Arbeitnehmer muß stärker sichtbar werden, daß Marktwirtschaft mehr Selbstverwirklichung, mehr Partizipation, mehr Entfaltungschancen bietet. Bisher sind alle in den Genuß einer größeren Wahlfreiheit und den Abbau von Kontrollen und Beschränkungen gekommen. Die Zahl der Selbständigen ist sprunghaft gestiegen. Die große Lücke besteht im Aufbau eines eigenständigen Unternehmensektors und in einer Perspektive der erfolgreichen Vermögensbildung. Angesichts der historisch gewachsenen Vermögensdisparitäten dürften allein die Wertsteigerungen am bestehenden Immobilienvermögen, die Haushalte in Westdeutschland im Durchschnitt erreichen, größer sein als die aus eigener Sparleistung neu entstehenden Immobilienvermögen im Osten.

Die künftigen Strategien müssen sich vor allem darauf konzentrieren, die ungleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung zu überwinden. Dabei kann niemand versprechen, daß 40 Jahre ungleicher Wirtschaftsgeschichte in fünf oder zehn Jahren überwunden sein werden. Wirtschaftsförderinstrumente sind nicht genug. Durch die Art der Förderung muß auch demonstriert werden, daß es nicht nur darum geht, Expansion westdeutscher Unternehmen zu fördern, sondern darum, in Ostdeutschland zugunsten der Ostdeutschen Kapital, Unternehmen und Entfaltungschancen aufzubauen. Dabei müssen Märkte und dispositive Entscheidungsbefugnisse "geteilt" werden, um die hohen Transfers in der Zukunft überflüssig zu machen.

Die Strukturanpassungsprobleme Ostdeutschlands haben schlagartig ein Licht auf den Zustand der Marktwirtschaft in Deutschland geworfen. In der Zukunft wird es notwendig sein - alleine um den Aufbau Ost zu finanzieren - von vielen Subventionen Abschied zu nehmen und für mehr Wettbewerb in Deutschland zu sorgen. Reformen im Westen kommen bisher zu langsam voran, bzw werden nicht für nötig gehalten. Wenn die Marktzutrittsmöglichkeiten für "neue" Unternehmen so schlecht bleiben, wie das ostdeutsche Beispiel dies demonstriert hat, dürfte die Innovationsfähigkeit, Arbeitsmotivation und Dynamik der Wirtschaft weiter gegenüber dem Besitzstandsdenken auf der Strecke bleiben.

Die Rolle des Staates gegenüber der an den Tag gelegten "Weiter so, Westdeutschland-Mentalität" ist bisher weniger steuernd als anpassend gewesen. Der Staat hat sich der zunehmenden Interessensdivergenz zwischen Ost und West nicht aktiv genug entgegenstellt. Schließlich ist der Staat selber bei der strategisch wichtigen Verlagerung von dispositiven Funktionen, die Teil einer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie sind, in die Neuen Bundesländer nicht mit gutem Beispiel vorangegangen. Wer hier keine Zeichen setzt, verliert an Glaubwürdigkeit bei anderen Absichtserklärungen und langfristigen Strategien.