

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Friedrich Buttler, Wolfgang Klauder

Investitionsförderung – Schlüssel zur Lösung des
Beschäftigungsproblems

25. Jg./1992

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Investitionsförderung – Schlüssel zur Lösung des Beschäftigungsproblems

*Friedrich Buttler, Wolfgang Klauder**

Zur Beendigung der Talfahrt und zum Wiederanstieg der Beschäftigung in den neuen Bundesländern müssen bestehende Arbeitsplätze modernisiert und neue geschaffen werden. Dafür sind in den nächsten Jahren Investitionen in den Kapitalstock der Unternehmen sowie die öffentliche und private Infrastruktur im Umfang zwischen 1 und 2 Billionen DM erforderlich. Die Investitionsquoten müssen mindestens 40 % betragen im Vergleich zu gut 20 % in Westdeutschland. Investitionsförderung wird somit zum Schlüssel zur Lösung des Beschäftigungsproblems.

Die nötigen Investitionen können in den neuen Ländern jedoch nicht allein durch Kapitalsubventionen erreicht werden. Investitionsförderung muß mehrdimensional auch beim Abbau administrativer Hemmnisse und bei der Absatzförderung ansetzen. Quantitative und qualitative Personalengpässe bei Behörden und Gerichten hemmen sowohl private als auch öffentliche Investitionen. In den THA-Unternehmen führt das Warten auf den privaten Investor zum Investitions- und damit Innovationsattentismus und verringerten Überlebenschancen. Die von der ehemaligen zentralen Planungsbürokratie zu vertretenden Altschulden verfälschen das Bild der betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dem Produktivitätsfortschritt davoneilende Lohnanpassungen können nicht ohne Auswirkungen auf die Konkurrenzlage der Unternehmen bleiben. Wenn die nachfrageseitigen Bedingungen für eine betriebswirtschaftlich interessante Erlösentwicklung nicht stimmen, verfehlen auch angebotsseitige Strategien ihre standortbildende Wirkung. Deshalb wird ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Zur Verbesserung der Angebotsbedingungen und Beseitigung von Investitionsengpässen
 - schnellstmöglicher Auf- und Ausbau einer effizienten öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit durch zusätzlichen massiven West-Ost-Personal- und Wissenstransfer sowie gezielte Fortbildung und Umschulung, dabei mit Vorrang in den Kernverwaltungen, bei den Bau-, Grundbuch- und Katasterämtern und Ämtern für Vermögensfragen,
 - Beschleunigung der Gemeindegebietsreform durch Schaffung konzeptioneller und gesetzlicher Grundlagen,
 - Ausweitung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen mit Vorleistungscharakter für private Investitionen und für den Aufbau der sozialen Infrastrukturen auf den technisch größtmöglichen Umfang (Verkehr, Bildungswesen, Umweltschutz, Energieversorgung),
 - Verlängerung und Aufstockung erfolgreicher Programme der Kapitalsubventionierung,
 - Gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung und von mittelständischen Existenzgründungen,
 - Vereinfachung und Verbesserung der Kombinierbarkeit der Programme,
 - Erweiterung des Finanzrahmens der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, regionale Differenzierung der Fördersätze, Einrichtung regionaler Entwicklungsagenturen,
 - Vermögenswirksame Bindung von Lohnerhöhungen, insbesondere durch Investivlohnkonzepte,
 - Strategiewechsel bei der Treuhandpolitik: Einräumung von unternehmerischen und finanziellen Spielräumen zur eigenständigen Modernisierung von THA-Betrieben, Nachteilsausgleich, Erlass der Altschulden und Förderung von Innovationen und betriebswirtschaftlichem Know-how sowie Verständigung von THA, Ländern und Bund über regional bedeutsame und modernisierungsfähige Betriebe.
2. Zur Absatz- und Nachfrageförderung
 - Ausgleich der Nachteile aufgrund der Währungsumstellung durch befristete oder jährlich degressive Steuerpräferenzen und andere preissenkende, an die tatsächliche Nachfrage gebundene Vorteile (z. B. Mehrwertsteuerpräferenzen),
 - vielfältige Unterstützung bei der Markteinführung und Markterschließung,
 - Ausdehnung der Hermes-Garantien,
 - „local-content-Klauseln“ bei öffentlichen Käufen und Investitionen.
3. Flankierung des ostdeutschen Transformationsprozesses durch aktive Arbeitsmarktpolitik auf weiterhin hohem Niveau. Diese sollte
 - Qualifizierung und Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren und dabei
 - die investive Komponente soweit wie möglich betonen, um die Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften zu verbessern, sowie
 - vermehrt unmittelbar die wirtschaftlichen Aktivitäten der für die Umstrukturierung verantwortlichen Politikbereiche z. B. durch Lohnkostenzuschüsse und Kapitalisierung von Lohnersatzleistungen unterstützen.

* Prof. Dr. Friedrich Buttler ist Direktor des IAB. Dr. Wolfgang Klauder ist Leiter des Arbeitsbereichs „Mittel- und langfristige Vorausschau“. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Die Verfasser danken D. Bogai, V. Gottsleben, M. Koller, J. Kühl, H. Leikeb, G. Peters, B. Völkel, E. Wiedemann für Anregungen und Diskussion.

Gliederung

- 1 Diagnose
 - 1.1 Investitionsbedarf
 - 1.2 Dimensionen der Investitionsförderung
- 2 Maßnahmen zur Beschleunigung des Aufbaus

I Diagnose

1.1 Investitionsbedarf

Zur Beendigung der Talfahrt und zum Wiederanstieg der Beschäftigung in den neuen Ländern müssen bestehende Arbeitsplätze modernisiert und neue geschaffen werden. Dafür sind *Investitionen* in das Anlagekapital der Unternehmen, die öffentliche Infrastruktur und den Wohnungsbau im geschätzten Umfang zwischen 1 und 2 Billionen DM (IMF, OECD, Ifo, IWG, Prognos)¹ in den nächsten Jahren erforderlich. Nach *IAB-Schätzung* sind von 1992 bis zur Jahrtausendwende Investitionen im Umfang von ca. 1,3 Billionen DM in Preisen von 1990 nötig (davon ca. 750 Milliarden DM im Unternehmenssektor ohne Wohnungsbau, ca. 300 Milliarden DM im staatlichen und quasi-staatlichen Bereich, ca. 250 Milliarden DM im Wohnungsbau)², um rd. 7 Millionen Arbeitsplätze zu sichern. Dieser Investitionsaufwand entspräche einer jährlichen Investitionsquote von gut 40% (das Doppelte der westdeutschen). Unter ansonsten günstigen Bedingungen könnte dann bis 2000 in Ostdeutschland die Produktivität von derzeit 30% auf rd. 80% der westdeutschen steigen (bzw. auf 100% der heutigen westdeutschen), die Erwerbstätigenzahl annähernd 7 Millionen erreichen und die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf rd. 600000 absinken³.

¹ Erforderliche Investitionen nach:

IMF 1990: 1,5-1,9 Billionen DM;
OECD 1990: knapp 1 Billion DM ohne Umwelt;
Ifo 1992: 1,5 Billionen DM in jeweiligen Preisen;
IWG 1992: 1,85 Billionen DM;
Prognos 1992: 1,2 Billionen DM.

Vgl. IMF, Leslie Lipschitz I Donogh McDonald (Hrsg.): German Unification Economic Issues, IMF Occasional Paper 75, 1990, S. 71;
OECD: Economic Surveys Germany, Paris 1990, S. 51;
Ifo-Institut: Tendenzen der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung und die Rolle der Versicherungswirtschaft, Ifo-Studien zur Finanzpolitik Nr. 51, München 1992, S.61 ff.;
IWG (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft): IWG-Mitteilung 3/92, Bonn 07. 02. 92;
Eckerle, Konrad: Ost-Aufschwung erfordert 1,2 Billionen Mark, prognostrendletter 1'92, Basel 1992.

Einen kurzen Überblick über Annahmen und Ergebnisse gibt Barth, Alfons: Investitionsbedarf bis zum Jahr 2000. IAB-Werkstattbericht Nr. 12/10. 8. 1992, S. 10-11.

² Vgl. Barth, Alfons, a.a.O. (Anm. 1).

³ Vgl. Bogai, B. I Buttler, F. I Emmerich, K. I Klauer, W. I Koller, M. I Kühlewind, G. I Möller, U.: Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz, Ein Plädoyer für investive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 7/26. 5. 1992, insbes. S. 11-14 („Das IAB/Westphal-Szenario bis 2000“) sowie Blaschke, D. I Buttler, F. / Karr, W. / Klauer, W. I Leikeb, H.: Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern – Zwischenbilanz und Herausforderungen, in: MittAB 2/92, S. 119-135, insbesondere S. 124-127.

⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1992, DIW-Wochenbericht 44/92 v. 29. 10. 1992, S. 561-599, insbes. S. 577 und S. 595.

⁵ Unveröffentlichte Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung. Nach dem Ifo-Investitionentest wäre sogar mit einer Zunahme um 40% zu rechnen, allerdings in laufenden Preisen. Vgl. Neumann, F.: Hohe Investitionsdynamik in den neuen Bundesländern, in: Ifo-Schnelldienst Nr. 27/92, S. 7.

⁶ IAB/THA-Befragung von THA-Unternehmen vom Mai 1992.

Unterstellt man vereinfachend eine zeitliche Gleichverteilung der Investitionen, müßten danach also die Anlageinvestitionen insgesamt den jährlichen Umfang von rd. 144 Milliarden DM, gerechnet in konstanten Preisen von 1990, erreichen, darunter die der Unternehmen rd. 83 Milliarden DM und die Wohnungsbauinvestitionen ca. 27 Milliarden DM. Bei veränderten Annahmen dürfte noch mit einem höheren Betrag zu rechnen sein, d. h. diese Daten stellen eine *Untergrenze* dar.

Das Statistische Bundesamt weist für die *Anlageinvestitionen* 1991 in laufenden Preisen rd. 83 Milliarden DM aus. Nach den Schätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute⁴ könnten sie sich 1992 auf 105 Milliarden DM und 1993 auf 133 Milliarden DM erhöhen. Schaltet man die gegenüber 1990 geschätzten Preissteigerungen für Anlageinvestitionen aus (1991: ca. + 6%, 1992: ca. + 7%, 1993: ca. + 6%), ergeben sich Beträge von rd. 78 Milliarden DM für 1991, von rd. 92 Milliarden DM für 1992 und von rd. 110 Milliarden DM für 1993. Vergleicht man diese Beträge mit den im Jahresdurchschnitt der Jahre 1992 bis 2000 nach der IAB-Rechnung erforderlichen rd. 144 Milliarden DM, so wird deutlich, wie sehr die Investitionen in den nächsten Jahren noch gesteigert werden müssen, wobei die „Investitionslücke“ der Anfangsjahre in den späteren Jahren zusätzlich aufgeholt werden müßte.

Dies gilt mehr oder weniger für alle Bereiche. Zwar erwarten die Institute in diesem Jahr eine kräftige Zunahme der *Unternehmensinvestitionen* auf ca. 71 Milliarden DM gegenüber rd. 55 Milliarden DM 1991⁵, in Preisen von 1990 verbleibt 1992 mit ca. 62 Milliarden DM jedoch ebenfalls noch ein deutlicher Abstand im Vergleich zu den jahresdurchschnittlichen Erfordernissen. Auch bleibt abzuwarten, ob – angesichts der konjunkturellen Abschwächung und der nach unten revidierten Erwartungen für einen bald einsetzenden selbsttragenden Prozeß der wirtschaftlichen Erholung – tatsächlich ein Anstieg von rd. 30% realisiert wird.

Noch deutlicher ist die noch schwache Investitionsneigung im *Wohnungsbau*. Hier stagniert die Entwicklung bisher weitgehend. In Preisen von 1990 dürften die Wohnungsbauinvestitionen in diesem wie im vorigen Jahr zwischen 11 und 12 Milliarden DM betragen.

Neben dem Wohnungsbau ist die *Investitionslücke insbesondere in THA-Unternehmen* auszumachen. Von den dort für 1992 geplanten 11,9 Milliarden DM entfallen 6,2 Milliarden auf Energie/Wasser und Bergbau. Im Verarbeitenden Gewerbe sollen pro Beschäftigten gut 11000 DM investiert werden⁶. In der wissenschaftlichen Diskussion werden auch diese Angaben noch für zu hoch gehalten, weil bezweifelt wird, daß alle genannten Sanierungsausgaben auch Investitionsaufwendungen sind. Im Vergleich dazu liegt in Westdeutschland der Wert der Anlageinvestitionen insgesamt bei 20000 DM pro Erwerbstätigen. Um den Abstand wettzumachen, müßte im Gegensatz dazu der tatsächliche Investitionswert im Osten den im Westen weit übersteigen.

Die Bedingungen dafür, daß der Wirtschaftsstandort Ostdeutschland jährlich die Investitionssumme auf sich konzentriert, damit in den nächsten 8 Jahren ein wünschenswertes Maß der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West erreicht werden kann, sind gegenwärtig noch nicht gegeben. Deshalb ist *Investitionsförderung zentrale Aufgabe*. Um sie zum Erfolg zu führen, sind freilich *neue Strategien* ergänzend *notig*.

1.2 Dimensionen der Investitionsförderung

Das Instrumentarium der *Investitionsförderung durch Kapitalsubventionierung* dürfte angesichts der erreichten Förderhöhe *pro investierte Mark nahezu ausgereizt* sein. Spekulationen über zu erwartende noch bessere Konditionen würden eher negative Wirkungen haben, weil sie Abwarten nahelegten. Gleichwohl ist die *Verlängerung erfolgreicher Programme bei Verstärkung der innovationsfördernden Komponente und bei Vereinfachung der Konditionen* bei gleichzeitiger *Verbesserung der Kombinierbarkeit geboten*.

Investitionsförderung hat nicht nur diese bisher in den Vordergrund gestellte Dimension. Vielmehr muß sie *mehrdimensional auch bei der Absatzförderung und beim Abbau administrativer Hemmnisse ansetzen*.

In aller Munde ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Abbaus administrativer Hemmnisse. Freilich

- hat bisher erstens die politische Kraft gefehlt, durch massiven *Personaltransfer* von West nach Ost und ergänzenden *Wissenstransfer* die administrativen Engpässe im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung und der Gerichtsbarkeit, bei Ämtern für Vermögensfragen und Baubehörden im erforderlichen Umfang abzubauen,⁷ wobei man sich ein *Beispiel an der Bundesanstalt für Arbeit*⁸ hätte nehmen können, ohne deren Leistung die Menetekel sozialen Unfriedens noch deutlicher wären. Personalüberhänge in Teilbereichen des öffentlichen Dienstes wurden auch nicht konsequent genug zur *Umsetzung mit entsprechender Fortbildung und Umschulung in die Engpaßberei-*

che vorgesehen. Wenn der politische Vorrang der Restitution vor Entschädigung gültig sein soll, müssen auch die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen für seine rasche Verwirklichung geschaffen werden. Der Abbau administrativer Hemmnisse ist außerdem nicht nur Voraussetzung für den Wiederaufbau einer privaten Wirtschaft, insbesondere auch mittelständischer Unternehmen, sondern auch für den raschen Aufbau der Infrastrukturen und für Wohnungsbau und Wohnungserneuerung auf dem technisch-administrativ höchstmöglichen Niveau. Infrastruktur und Wohnungsangebot sind zentrale Standortfaktoren;

- hat zweitens die *Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt selbst als administrative Bremse* in den bisher nicht privatisierten Unternehmen gewirkt, weil der Vorrang Privatisierung vor Sanierung bei gleichzeitiger Verweigerung der für eine Modernisierung erforderlichen unternehmerischen und finanziellen Spielräume viele THA-Unternehmen zum *Investitions- und damit Innovationsattentismus* zwang. Dies wurde zunächst damit begründet, daß erst der neue Eigentümer die Modernisierungs- und Investitionskonzeption bestimmen und dafür auch das Risiko tragen könne. Freilich hat das Warten auf den neuen Investor unter zwischenzeitlichem Verzicht auf ein Sanierungskonzept mit anhaltender Dauer immer negativere Folgen für die Überlebenschancen der Betriebe. In einer IAB-Erhebung bei THA-Unternehmen¹⁰ haben immerhin ein Drittel der Betriebe angegeben, 1992 nicht zu investieren. Tatsächlich liegt das Investitionsvolumen pro Arbeitsplatz in THA-Unternehmen außerhalb des Energiesektors sogar unterhalb des defizitären ostdeutschen Durchschnitts. Die *Belastung* der Eröffnungsbilanzen der THA-Unternehmen *mit Altschulden*, die ja nicht von den Betrieben, sondern von der ehemaligen Planungsbürokratie zu vertreten sind, führt zur Unterbewertung ihrer betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zu Fehlurteilen über die Rentabilität von Investitionen. Ein besonderes Problem bildet dabei, daß die Treuhand zwar inzwischen bei Verkäufen in der Regel dazu übergeht, die Unternehmen zu entschulden, Alt-Eigentümer ihre früheren Betriebe jedoch bislang zumeist übernehmen mußten, wie sie „stehen und liegen“. Dieses *belastet* insbesondere den *Wiederaufbau eines ostdeutschen industriellen Mittelstandes*¹¹.

Unzureichend berücksichtigt ist bisher die *Bedeutung der Nachfrageseite*:

- *Wenn gegenwärtig in Westdeutschland der Kapazitätsauslastungsgrad* im Verarbeitenden Gewerbe von 90% 1990 auf 83% September 1992 gefallen ist,¹² sehen Investoren zuerst die Auslastung wettbewerbsfähiger bestehender Kapazitäten im Westen, erst danach den Aufbau neuer Kapazitäten, ggf. im Osten, vor. Dies unterstreicht die Bedeutung einer guten westdeutschen Konjunkturentwicklung für den ostdeutschen Aufbauprozess und muß auch bei der Finanzierung des Ost-West-Transfers bedacht werden.

- Je mehr die Einkommenstransfers von West nach Ost und die Investitionen bei hohem Importgehalt zu Konsum- und Investitionsgüternachfrage im Westen und im Ausland führen, desto mehr schwächen diese *Abflußeffekte* die Stabilisierung des Wirtschaftskreislaufs im Osten und damit die Voraussetzungen für einen selbsttragenden Aufschwung.

- Solange insbesondere als Ergebnis von Investitionen im Osten der *Kapazitätseffekt* dort, wegen hoher Importgehalte der Investitionsgüternachfrage aber der *Einkommenseffekt* zu großen Teilen im Westen auftritt, wird der

⁷ Z.B. sind nach einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft von rd. 2,2 Millionen privaten Restitutionsansprüchen in Ostdeutschland bis Juni 1992 erst 8,4% bearbeitet worden. Bei den ostdeutschen Grundbuchämtern stauen sich inzwischen eine Million unerledigte Grundbucheintragungen.

Vgl. *Beyer, Hans-Joachim*: Verwaltungs- und Investitionshemmnisse, in: *iw-trends* 3/1992, S. 105-117.

⁸ Z. B. entsandte die Bundesanstalt für Arbeit im Durchschnitt der Monate Januar – September 1992 von ihren insgesamt 54000 westdeutschen Plankräften gut 2000 Personen in die 38 neu gebildeten ostdeutschen Arbeitsämter zur Mitarbeit und zum know-how-Transfer.

⁹ Zu dem häufigen Argument, daß sich 2 Millionen Rückgabeanträge nicht schnell bearbeiten ließen und daß deshalb „Entschädigung statt Rückgabe“ erfolgen müsse, schreibt z.B. Willgerodt: „Das Argument überzeugt nicht. Es gelang zum Beispiel der westdeutschen Verwaltung, vom 1. September 1949 bis zum 31. August 1950 1,13 Millionen Anträge auf Unterhaltshilfe nach dem Soforthilfegesetz zu genehmigen, obwohl die Verwaltung durch Entnazifizierung, Bewirtschaftung, Eingriffe der Westalliierten, staatliche Neuorganisation und Sorge für Kriegsopfer belastet

war. Bis 1952 wurden über vier Millionen Anträge auf Hausratsentschädigung bewilligt. Schon 1950 gab es am Jahresende 987000 Empfänger von Kriegsschadenrente... Viele Unklarheiten bei den Vermögensverhältnissen im Osten haben mit alten Eigentümern und ihren Ansprüchen nichts zu tun, sondern mit dem schlechten Zustand der Grundbücher... Die Meinung, bei einem reinen Entschädigungsprinzip hätten sich Bereinigungen von Katastern und Grundbüchern aufschieben lassen, ist falsch, wenn dieses Verfahren wirklich dazu hätte dienen sollen, einen neuen Grundstücksverkehr zu beschleunigen. Denn dafür wäre eine Verwaltung nötig gewesen, die nicht nur völlig neue Grundbücher anlegen und neue Vermessungen vornehmen kann, sondern auch die enteigneten Flächen aussondert und dazu die unvermeidliche Bereinigung der alten Akten bewältigt.“

Vgl. *Willgerodt, Hans*: Enteignung für den Wiederaufbau? Zum Streit um die Rückgabe von „Alteigentum“ in Ostdeutschland. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 20. 10. 92.

¹⁰ Vgl. Anm. 6 sowie *Kühl, J.* (Bearb.): Der hohe Personalabbau in Treuhandunternehmen dauert noch an. IAB-Kurzbericht Nr. 15/6. 7. 1992.

¹¹ Schätzungen zufolge könnte dadurch dem ostdeutschen Mittelstand ein Altschuldenberg von bis zu 40 Mrd DM aufgebürdet werden, wenn die Regelungen für die Rückgabe enteigneter Unternehmen nicht geändert werden. Vgl. *Heckel, Margaret*: Programmierte Pleite, in: *Wirtschaftswoche* 18/24. 4. 92, S. 20-22.

¹² Ergebnis des Ifo-Konjunkturtests für September 1992. Vgl. *Lindlbauer, J. D.* (Bearb.): Industrie: Fortgesetzter Rückgang der Kapazitätsauslastung, in: *Ifo-Schnelldienst* 31/92, S. 3-7.

Aufbau der nötigen Binnennachfrage, die diesem Angebot mittelfristig gegenüberstehen muß, verzögert.

- Wenn es nicht gelingt, *Auslandsmärkte* in Ost und West für ostdeutsche Güter und Dienste zu erschließen, und wenn ausbleibende Nachfrage – sowohl aus Ostdeutschland als auch aus Westdeutschland und dem Ausland – in hohem Maße zum *Mißerfolg von Unternehmensneugründungen* beiträgt, wird der Anreiz verringert, sich am Standort der neuen Länder zu engagieren.

Das heißt, wenn die nachfrageseitigen Bedingungen für eine betriebswirtschaftlich interessante Erlösentwicklung nicht stimmen, verfehlen auch angebotsseitige Strategien ihre standortbildende Wirkung, wie man am Beispiel des in Ahrensdorf in Brandenburg geplanten und inzwischen gestoppten Neubaus eines Lkw-Werkes und den seitdem bekannt gewordenen Zurücknahmen von Investitionsabsichten nachvollziehen kann.

2 Maßnahmen zur Beschleunigung des Aufbaus

Arbeitslosigkeit ist in Deutschland das zentrale Problem. Der Politik stellt sich die schwierige Aufgabe, *Erneuerungs- und Investitionsstrategien* einerseits und *Überbrückungshilfen* andererseits optimal zu verbinden. Ohne genügende Überbrückungshilfen ist kurzfristig mit einem noch weitergehenden Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und mithin zunächst noch höheren offenen und verdeckten Arbeitslosenzahlen zu rechnen, ohne ausreichende Förderung der Erneuerung und der dazu notwendigen Investitionen jedoch mit anhaltender ostdeutscher Strukturschwäche und noch höherer Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Teil der Überbrückungshilfen muß sanierungsfähigen und im Aufbau befindlichen ostdeutschen Betrieben Gelegenheit geben, Modernisierungschancen zu nutzen, ein anderer Teil muß mit Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik Qualifizierung und Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren.

Mangels eines Königswegs der Erneuerungs- und Innovationsstrategie *ist ein Bündel von Maßnahmen nötig.* Die Ansatzpunkte sind in der Diagnose genannt: Förderung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften, Abbau administrativer Investitionshemmnisse, Erschließung und Sicherung der Nachfrage nach ostdeutschen Produkten.

Folgende Maßnahmen sind als prioritär zu nennen:

(1.) Verbesserung der Angebotsbedingungen und Beseitigung von Investitionsengpässen

Standortuntersuchungen zeigen, daß für die private Wirtschaft heute der *institutionelle Rahmen* und die

technisch-wirtschaftliche Infrastruktur die entscheidenden Faktoren bei der Standortwahl und damit für die privaten Investitionen sind. Nach einer Prognos-Untersuchung¹³ haben diese beiden Faktoren in der EG ein Gewicht von zusammen rd. 60%, wobei der institutionelle Rahmen mit ca. 35% noch vor der Infrastruktur mit ca. 25% an erster Stelle steht. Demgegenüber schlagen die *Produktionskosten* nur mit ca. 26% und die *Anzahl und Qualifikation der Arbeitskräfte* nur mit ca. 14% zu Buche. Drastisch verschlechtert hat sich allerdings die Kostensituation der bestehenden Unternehmen durch die dem Produktivitätsfortschritt davoneilenden raschen Lohnanpassungen an die westdeutschen Verhältnisse. Zwar kann Ostdeutschland im internationalen Wettbewerb seinen Standortvorteil längerfristig nicht als Billiglohnland finden. Im Anpassungsprozeß können sich jedoch die effektiven Lohnkosten der Unternehmen und ihr Produktivitätsfortschritt nicht ohne Auswirkungen auf Absatz und Beschäftigung weitgehend unabhängig voneinander entwickeln. In den neuen Bundesländern können lediglich Anzahl und Qualifikation der Arbeitskräfte global mit positiven Vorzeichen versehen werden.

a) Aufgrund der skizzierten Standortgewichte müssen Auf- und Ausbau der *institutionellen und technisch-wirtschaftlichen Infrastruktur* als wichtigste Voraussetzung für private Investitionen angesehen werden. Deshalb haben höchste Priorität:

- stärkere Förderung des schnellstmöglichen Aufbaus und Ausbaus einer effizienten und funktionierenden *öffentlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit* auf allen Ebenen¹⁴, einschließlich der Beschleunigung der *Gemeindegebietsreform*, durch
- zusätzlichen massiven *West-Ost-Personaltransfer* in Engpaßbereiche (um am Stück zu helfen, sollte die Dauer jeweils mindestens 1 Jahr betragen), ergänzt um
- zusätzlichen *West-Ost-Wissenstransfer* über vermehrte gezielte, konkrete praktische Schulung und telefonische Auskunftspartner sowie über Verwaltungspartnerschaften bis hin zur Erledigung von Teilaufgaben (z. B. Planung) in westdeutschen Partnerämtern,
- gezielte *Fortbildung und Umschulung* von Personal aus bisher überbesetzten Bereichen der öffentlichen Verwaltung in Engpaßbereiche,
- dabei mit *Vorrang* in den *Kernverwaltungen*, bei den *Grundbuch- und Katasterämtern*, den *Bauämtern* (z.B. Ämter für Planung, Bauaufsicht, Wirtschafts- und Stadtentwicklung sowie Landesplanungsbehörden mit den entsprechenden regionalen Ämtern für Raumordnung und Landesplanung) und *Ämtern für Vermögensfragen* (Ämter für kommunales Vermögen und Liegenschaften, Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen) zur Beseitigung entscheidender Engpässe sowohl für private Anlage- und Wohnungsbauinvestitionen als auch öffentliche Investitionen¹⁵. Ferner sollten die Verwaltungsvorschriften für eine Übergangszeit vereinfacht und flexibler gestaltet werden;
- Schaffung konzeptioneller und gesetzlicher *Grundlagen für Raumordnung und regionale Strukturentwicklung*;

¹³ Eine zusammenfassende Darstellung der Standortfaktoren geben *Konle-Seidl, R. I Vllmann, H. I Walwei, U. I Werner, H.:* Arbeitsmarkt 2000 - EG-Binnenmarkt und Beschäftigung, MatAB 5/1990. Im einzelnen vgl. *Prognos AG (Eckerle, K., u.a., Bearb.):* Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. BeitrAB 138.1 (Textband) Nürnberg 1990.

¹⁴ Wie dringend die im folgenden skizzierten Maßnahmen sind, belegt auch eine Ifo-Erhebung über die kommunalen Investitionen in den neuen Bundesländern. Ifo kommt zu dem Schluß, daß die Kommunen noch immer veraltungstechnisch überfordert sind, es an qualifizierten Mitarbeitern, Wissen, Informationen und verbindlichen Rahmendaten für die Gemeinden mangelt und die Gemeindereform vorangetrieben werden sollte. Vgl. *Richter, Maik* (Bearb.), Kommunale Investitionen in den neuen Bundesländern, in: Ifo-Schnelldienst 25-26/92, S. 8-14. Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt auch das Institut der Deutschen Wirtschaft. Vgl. *Beyer, Hans-Joachim*, a.a.O. (Anm. 7).

¹⁵ Vgl. auch Anm. 7, 9, 14.

- Ausweitung der *öffentlichen Infrastruktur-Investitionen*¹⁶ mit Vorleistungscharakter für private Investitionen und für den Aufbau der sozialen Infrastrukturen auf den technisch größtmöglichen Umfang, auch unter Nutzung der Möglichkeiten für weitere Prioritätsverlagerungen von West nach Ost. Insbesondere im *Verkehrs- und Bildungswesen*, im *Umweltschutz* und in der *Energieversorgung* sollten

¹⁶ Zu Beispielen für Felder öffentlicher Investitionstätigkeit vgl. *Bogai, D., u.a., a.a.O. (Anm. 3), S. 21 (Übersicht 7)*. Z. B. wartet noch immer jeder fünfte Unternehmensgründer auf einen eigenen Telefonanschluß. Zwei Drittel verfügen auch über kein Telefaxgerät. Es dürfte auf der Hand liegen, wie derartige Infrastrukturengpässe die Geschäftstätigkeit einengen. Vgl. *Institut für Mittelstandsforschung, Gründungsreport, ifm-Materialien Nr. 93/Bonn, Oktober 1992, S. II*.

¹⁷ Rechnet man wie das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten und mit einem Jahresumsatz von bis zu 100 Millionen DM zum Mittelstand, so sind in den alten Bundesländern etwa zwei Drittel der Arbeitnehmer in mittelständischen Unternehmen tätig. Diese erbringen mehr als 50% der Bruttowertschöpfung und weisen etwa vier Fünftel der Auszubildenden auf. In der ehemaligen DDR arbeiteten dagegen nur etwa 20% der Arbeitnehmer in (überwiegend staatlichen) Betrieben mit bis zu 500 Beschäftigten. Bedenkenswert sind auch folgende Zahlen:

Die Selbständigenquote ohne Landwirtschaft betrug laut Mikrozensus 1991 in Ostdeutschland 4,5%, in Westdeutschland 7,7%. Vor dem Zweiten Weltkrieg gab es nach den Angaben der Statistischen Jahrbücher im Gebiet der neuen Bundesländer außerhalb der Landwirtschaft 2,6 Millionen Selbständige (einschl. Mithelfende), 1945 noch immerhin 1,5 Millionen, 1989 nur noch rd. 180000 im Vergleich zu 2,2 Millionen in Westdeutschland.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) schätzt die gegenwärtige Zahl der Selbständigen in den neuen Bundesländern einschl. Landwirtschaft, freien Berufen und mithelfenden Familienangehörigen auf rd. 550000. Eine Angleichung der Selbständigenquote an die westdeutschen Verhältnisse würde eine Option auf weitere 400000 bis 500000 selbständige mittelständische Existenzen innerhalb der nächsten sechs bis zehn Jahre bedeuten. Die damit verbundenen Arbeitsplätze könnten den ostdeutschen Arbeitsmarkt erheblich entlasten. Allerdings sei vor allem der industrielle Mittelstand zur Zeit noch zu schwach ausgebildet. Bei den Freiberuflern sei das Defizit an Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern und Rechtsanwälten besonders ausgeprägt.

Zwar kam es inzwischen von 1990 bis zum Juli 1992 per Saldo schon zu rd. 500000 Existenzgründungen bzw. Gewerbeanmeldungen, doch fragt es sich, wieviele überhaupt und auf Dauer den Markteinstieg schaffen. Von Bedeutung ist ferner, welchen Branchen und Größenklassen sie angehören. Immerhin fließen bisher kaum 3% der ERP-Kredite und der Eigenkapitalhilfen in den Industriebereich, allerdings 40-50% in den Handwerksbereich. Von den Rückübertragungsansprüchen von Ex-Eigentümern, die bei der Treuhand registriert sind, sind außerdem noch etwa zwei Drittel unerledigt.

Nach Schätzungen des IMF haben in den neuen Bundesländern erst 310000 neue Unternehmen tatsächlich ihre Tätigkeit am Markt aufgenommen. Ein bis zwei Jahre nach der Gründung habe sich die durchschnittliche Beschäftigtenzahl nahezu verdoppelt. Bis zum 1. Quartal 1992 seien brutto gut 1,3 Millionen Arbeitsplätze durch Gründungen zur Verfügung gestellt worden.

Nach Berechnungen des IW dürften die durch Fördermaßnahmen unterstützten Existenzgründer bis Jahresende 1992 etwa 900000 Arbeitsplätze neu geschaffen haben.

Vgl. u.a.: *Bundesministerium für Wirtschaft: Unternehmensgrößenstatistik 1989/90, Bonn 1990, S. 13*.

Gruhler, Wolfram: Unternehmensbezogene Umstrukturierung in den neuen Bundesländern – Zwischenbilanz -, Beiträge des Instituts der Deutschen Wirtschaft zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 202, Köln 1992. Vgl. auch: Ostdeutschland / Eine IW-Zwischenbilanz. Es fehlen im Osten noch 500000 Mittelständler, in: Handelsblatt v. 10. 11. 92. Heckel, Margaret, a.a.O. (Anm. 11) sowie Dieselbe: Aus den Fugen. Der Aufbau eines eigenständigen Mittelstandes kommt nicht voran, in: Wirtschaftswoche Nr. 42/9. 10. 92, S. 49-54.

Institut der Deutschen Wirtschaft: Existenzgründungen, Chance für Arbeitslose, in: iwd Nr. 37 v. 10. 9. 92.

Dasselbe: Gewerbeanmeldungen Ost, Aufschwung mit Abstrichen, in: iwd Nr. 46 v. 12. 11. 92.

Dasselbe: Freiberufliche Erwerbstätigkeit Ost, Ein Vakuum füllt sich zusehends, in: iwd Nr. 46 v. 12. 11. 92.

Institut für Mittelstandsforschung: Laufende Berichterstattung über das Gründungsgeschehen in den neuen Bundesländern, ifm-Materialien Nr. 77 / Oktober 1990, Nr. 83 / April 1991, Nr. 89 / Mai 1992, Nr. 93 / Oktober 1992.

Zu den Existenzgründungshilfen durch die Bundesanstalt für Arbeit vgl. auch: *Emmerich, Knut: Arbeitsmarktpolitik kann Existenzgründungen in Ostdeutschland flankieren. IAB-Kurzbericht Nr. 13/1. 7. 1992.*

gravierende Infrastrukturnachteile durch Planungsbeschleunigung (Personaltransfer!), Vorrangfinanzierung und Klärung der Angebotsstrukturen zwischen kommunalen und privaten Energieversorgern schnell abgebaut werden. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen kompensieren die zunächst noch schleppenden privaten Investitionen und verbessern die Voraussetzungen für deren Zunahme. Beschäftigungspolitisch ist außerdem bedenkenswert, daß Bauinvestitionen oft relativ hohe direkte und indirekte *Beschäftigungseffekte* aufweisen und den ortsansässigen *Mittelstand* fördern können, daß Bildungsinvestitionen in Berufsschulen, Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten zum Neuaufbau des dramatisch reduzierten und erneuerungsbedürftigen *Forschungs- und Entwicklungspotentials* beitragen, und daß der Aufbau neuer sozialer Infrastrukturen angesichts der weggefallenen ehemals betrieblichen dringend erforderlich ist und insbesondere *Frauenarbeitsplätze* schafft.

- b) *Kapitalsubventionen* sind im allgemeinen ein richtiger Weg, sind aber insofern weitgehend ausgereizt, als ihr Niveau pro investierte Mark bereits sehr hoch ist. Erfolgreiche Programme sollten freilich verlängert bzw. aufgestockt werden. Vier *Akzentuierungen* werden zusätzlich vorgeschlagen:

- Erstens sollten angesichts des verlorengegangenen bzw. modernisierungsbedürftigen Forschungs- und Entwicklungs-Potentials Betriebsaufwendungen für *Forschung und Entwicklung* gezielt gefördert werden.

- Zweitens hat die *Mittelstandsförderung* durch Unterstützung von Existenzgründungen nach wie vor hohe Priorität, da der Mittelstand in Westdeutschland zu den Hauptträgern von Innovation, Wachstum und Beschäftigung zählt¹⁷. Besondere Bedeutung kommt dabei freilich der Beratung in betriebswirtschaftlicher Organisation, Kostenrechnung und Kalkulation, Finanzierung, Marketing und insgesamt der Absatzförderung zu, um den Anteil der Mißerfolge zu reduzieren.

- Drittens sollten die vielfältigen *Programme vereinfacht und besser kombinierbar* gestaltet werden; dazu ist sowohl der Verzicht auf zu spezialisierte Förderungsvoraussetzungen als auch die Schaffung ressortübergreifender Verantwortlichkeiten in der Kombinatorik wichtig.

- Viertens kann die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur nur erfolgreich sein, wenn sie bei Erweiterung des Finanzrahmens der *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* Fördergefälle zugunsten der schwächsten Gebiete in Ostdeutschland entstehen läßt, weil andernfalls diese keine Chance im Wettbewerb um Standortentscheidungen hätten. Zur schnelleren Erledigung der vielfältigen Planungs-, Finanzierungs- und Kontrollaufgaben für regionale Investitionsvorhaben und zur Verkürzung und Verbesserung der Abstimmung zwischen verschiedenen Instanzen könnten *regionale Entwicklungsagenturen* hilfreich sein.

c) Die häufig diskutierte allgemeine Subventionierung auch des *Faktors Arbeit* wirft dagegen sehr viele Probleme auf¹⁸. Insbesondere birgt sie die Gefahr zu langer Konservierung alter und zu arbeitsintensiver Strukturen in sich. Außer durch Streckung der Lohnanpassung und gezielte Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt bei der Einstellung von Arbeitslosen könnten Kapital- und Lohnkostenlage der Unternehmen aber auch durch *vermögenswirksame Bindungen von Lohnerhöhungen einschl. Investivlohnkonzepten*¹⁹ entspannt werden. Mit Investivlöhnen könnte die inländische Kapitalaufbringung gestärkt und könnten die Arbeitnehmer zugleich an dem in großem Umfang entstehenden neuen Anlagevermögen beteiligt und auf diese Weise einseitigen Verschiebungen der Einkommens- und Vermögensverteilung entgegengewirkt werden.

d) Die forcierte *Privatisierung von TMA-Unternehmen* hat dort ihre *Grenze*, wo mangels Kaufinteressenten auch sanierungsfähige Betriebe durch den beim Warten auf den künftigen Investor erzwungenen Innovationsattentismus bis hin zur Liquidation getrieben werden. Das Warten auf die privaten Käufer führte dazu, daß die THA diesen Betrieben den für eine eigenständige Modernisierung *notwendigen unternehmerischen und finanziellen Spielraum bisher kaum ausreichend einräumte*. Der Kapitalbestand veraltet inzwischen weiter. Je länger diese Phase der Desinvestition anhält, desto liquidationsreifer werden die Betriebe. Damit wird der *Deindustrialisierungsprozeß* in Ostdeutschland *verstärkt* und werden die Voraussetzungen für eine industrielle Wiederbelebung verschlechtert, weil der Standort an Verflechtungsintensität verliert. Forcierte Privatisierungen werden zunehmend nur mehr mit negativen Preisen möglich. Damit steigt das *Defizit der THA* weiter an. Gegenwärtig wird erwartet, daß es 1995 rd. 250 Milliarden DM betragen wird. Dieser Schuldenstand ist dann von Bund und Ländern zu bedienen. Deshalb sehen die neuen Länder die Notwendigkeit, durch mit der THA abgestimmte Sanierungsentscheidungen den Deindustrialisierungsprozeß und den Schuldenaufbau zu begrenzen.

¹⁸ Vor allem die Lohnsubventionsvorschläge von Akerlof et al. lösten 1991 eine umfangreiche Diskussion aus. Akerlof et al. konnten auf Grundlage der Input-Output-Tabellen der DDR-Planungsbehörden die Kostenfunktionen der Kombinate schätzen und den Einfluß von Währungsumstellung und Lohnpolitik auf die Überlebensfähigkeit der Unternehmen abschätzen. Demnach wären auf der Basis des zum Oktober 1990 erreichten Lohnniveaus nur 8,2% der Arbeitsplätze bei Verwendung der alten

Technologien rentabel gewesen. Demgegenüber meinen Sinn/Sinn, daß fast alle Industriearbeitsplätze wettbewerbsfähig gewesen wären, wenn die Löhne auf dem Stand vom April 1990 verharret hätten und die Währungsumstellung zu 1 : 4,35 (DM : M) erfolgt wäre. Vgl. *Akerlof, G. A., Rose A. K., Yellen, J. L., Hesselius, H.: East Germany in From the Cold: the Economic Aftermath of Currency Union, Brooking Papers on Economic Activity, 1/1991; Sinn, G., Sinn, H. W.: Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991. Zu den Nachteilen von Lohnkostensubventionen vgl. auch: Blaschke, Dieter u. a.: Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern . . . , a. a. O. (Anm. 3), S. 130.*

¹⁹ Investivlohnkonzepte wurden neuerdings insbesondere von Fink und Leber in die öffentliche Diskussion eingebracht. Vgl. *Leber, Georg: Vermögensbildung für die deutsche Einheit. Ein Vorschlag für die Jahre 1992 bis 1996*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 5. 1991. *O. V.: Tarifpolitik: Ulf Fink, DGB wiederholt seine Forderung eines Investivlohns – Arbeitnehmer sollten auf Auszahlung von Lohnprozenten aus Solidarität verzichten*, in: Handelsblatt, 23. 5. 1991. Einen breiten Überblick geben: *Köbele, Bruno/Schutt, Bernd (Hrsg.): Erfolgsbeteiligung – Ein neuer Weg zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Köln 1992.*

²⁰ Vgl. die Meldung im Handelsblatt v. 17. 9. 92: BDI/Necker gegen eine Fortsetzung der ostdeutschen Aufholjagd... Für Zuschüsse statt Verlustabdeckung bei den Unternehmen der Treuhand.

²¹ ATLAS steht für ausgesuchte Treuhandunternehmen, vom Land angemeldet zur Sanierung.

Das im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit eingesetzte ATLAS-Team hat zur Aufgabe, in Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt regional bedeutsamen, bislang nicht privatisierten Treuhandunternehmen eine realistische Chance zu eröffnen, sich mit vertretbaren Mitteln in absehbarer Zeit zu wettbewerbsfähigen Unternehmen zu entwickeln. Die Staatsregierung unterstützt mit ihrem Förderinstrumentarium; die Treuhand räumt den notwendigen unternehmerischen und finanziellen Spielraum ein.

²² Sie fördern damit auch nicht a priori arbeits- oder kapitalintensive Güter und Dienste. Auf diese Faktorallokationsneutralität weisen insbesondere hin: *Horn, Ernst-Jürgen / Stehn, Jürgen: Mehrwertsteuerpräferenzen statt*

Kapitalsubvention: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalhilfen in der EG; in: Die Weltwirtschaft 2/92, S. 172-188.

Bedenken gegen eine Mehrwertsteuerpräferenz für Ostdeutschland äußerten dagegen erneut die großen fünf Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten wegen der Gefahr, daß lediglich zur Ausnutzung von Steuervorteilen Fertigungen nach Ostdeutschland verlegt würden, bei denen die Wertschöpfung im Vergleich zur Mehrwertsteuerpräferenz gering sei. Vgl. Anm. 4, S. 588.

Fertigungsverlagerungen dürften allerdings kaum rentabel sein, wenn die Präferenzen von vornherein befristet und degressiv gestaltet werden. Außerdem könnten ähnliche Einwände gegen manche Subventionen gemacht werden. Außerdem entfällt dieser Einwand, wenn die Steuerpräferenz an die in Ostdeutschland erwirtschaftete Wertschöpfung gebunden wird. Zu den Argumenten gegen derartige Einwände vgl. auch *Necker, Tyll: Wertschöpfungspräferenz für Ostdeutschland*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 12. 1992.

In der Konsequenz ist ein *Strategiewechsel* bei der Treuhandpolitik angezeigt. Es geht um:

- *Nachteilsausgleich*, der (so Tyll Necker)²⁰ nur halb so teuer käme wie die derzeitige Verlustabdeckung,
- *Erlaß der Altschulden*, die ja durch keinerlei volks- und betriebswirtschaftliche Logik des Modernisierungsprozesses begründet sind, vielmehr eine Hinterlassenschaft der ehemaligen zentralen Planungs-bürokratie sind,
- *massive Förderung von Innovationen und betriebswirtschaftlichem Know-how* über Organisation, Kostenrechnung und Kalkulation, Steuer- und Förderungs-gesetzgebung.

Dazu ist es hilfreich, wenn Bund, Länder und Treuhandanstalt sich darüber verständigen, *welche regional bedeutsamen Betriebe modernisierungsfähig* sind und wie knappe Investitionsmittel in die besten Verwendungen gelenkt werden können. Das heißt, auch hier ist Selektivität unverzichtbar. Ein Beispiel für ein derartiges Vorgehen bildet das Atlas-Projekt in Sachsen²¹.

(2.) Absatz- und Nachfrageförderung

Absatzförderung setzt bei den Märkten der Unternehmen an, Nachfrageförderung bei den gesamtwirtschaftlichen Aggregaten.

a) Bei den Unternehmen geht es um:

- *Ausgleich der Nachteile* durch die Währungsumstellung durch *Steuerpräferenzen* und andere Hilfen. Dazu gehören *Mehrwertsteuerpräferenzen* oder ähnliche steuerliche preissenkende Vorteile (befristet oder jährlich degressiv) zum teilweisen Ausgleich des Kostenschocks durch die Aufwertung im Zuge der Vereinigung. Bei Mehrwertsteuerpräferenzen entscheidet die Nachfrage, welche Güter und Dienste auf diese Weise tatsächlich subventioniert werden²². Umsatzsteuerpräferenzen müssen freilich am Ort der Wertschöpfung ansetzen, um die

negativen Erfahrungen mit der Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlin-Förderungsgesetz zu vermeiden. Das DIW plädiert für befristete *degressive verlorene Zuschüsse*, wobei die Unternehmen lernen sollen, sich im Wettbewerb zu behaupten und aktives Marketing zu betreiben²³.

- *Unterstützung bei der Markteinführung* durch Beratungshilfe, Marktzugangsstudien, Produktpräsentation auf Messen, öffentlich geförderte Marketing-Agenturen und Werbungskampagnen, Ersatzteilproduktion, Lohnfertigung, Lizenzvergabe. Markterschließung ist für die ostdeutsche Wirtschaft Neuland. Sie erfordert einen erheblichen Werbeaufwand oder – wie das japanische Beispiel zeigt – deutliche Preisunterbietungen, bei größeren Unternehmen auch den Aufbau einer Absatzorganisation (von Vertretern bis zu Niederlassungen). Lt. Ifo-Innovationstest²⁴ behindern Schwierigkeiten bei der Markteinführung und bei der Entwicklung eines Marketing-Konzepts die nötigen Innovationen fast genau so stark wie die schlechte Ertragslage.
- *Ausdehnung der Hermes-Garantien* durch Aufhebung bestehender Deckungsbeschränkungen nach Güter- und Ländergruppen für ostdeutsche Lieferanten²⁵.

b) Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene besteht die Aufgabe darin, die *Nachfrageaggregate zu stärken* und die *Abflüsseffekte* durch Erhöhung ihres Ost-Anteils zu verringern. Es besteht die Gefahr eines *circulus vitiosus* derart, daß hohe Abflüsseffekte über einen negativen Außenbeitrag die möglichen Steigerungsraten der inländischen Produktion hemmen und daß

deshalb schließlich mangels inländischen Angebots Abflüsseffekte dauerhaft hoch bleiben.

- Die größte Nachfragekomponente ist der *private Verbrauch* (187 Milliarden DM 1991). Seine Annäherung an das Westniveau ist politische Aufgabe, aber auch ökonomisches Problem. Lohnerhöhungen ohne Bezug zur Produktivitätsentwicklung wirken innovationshemmend, gleiches gilt für Nachfragedefizite. Ein Lösungsbeitrag könnte in der *vermögenswirksamen Bindung* eines Teils der Lohnerhöhungen (z.B. durch Investivlohnkonzepte) bestehen. Diese hätten den Vorteil, Lohnerhöhungen bei gleichzeitiger Stärkung investiver Verwendung zu ermöglichen und einer zu hohen Konzentration der Vermögen entgegenzuwirken.
- Der *Staatsverbrauch* folgt 1991 mit 86 Milliarden DM in der Bedeutung für die Verwendung des Sozialprodukts in Ostdeutschland an zweiter Stelle.
- Im Vergleich zu den vorgenannten Nachfrageaggregaten stellen die *Anlageinvestitionen* 1991 mit 83 Milliarden DM den drittgrößten Faktor dar. Darunter waren nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung öffentliche Investitionen in einer Größenordnung von 22 Milliarden DM (mit dem Schwerpunkt in Ländern und Gemeinden mit 15 Milliarden DM) vertreten. 1992 ist eine Zunahme um rd. 50% zu erwarten. Als Hauptträger öffentlicher Investitionen sind die *Gemeinden und die Länder* auch künftig diejenigen, deren *investive Haushalte* schnell wachsen müssen.
- Der *Außenbeitrag* Ostdeutschlands war 1991 mit 163 Milliarden DM defizitär, der Ausfuhr von 60 Milliarden stand eine Einfuhr von 224 Milliarden gegenüber.

Der negative Außenbeitrag unterstreicht die Wichtigkeit von Strategien zur Verringerung der Abflüsseffekte. Dazu sind wiederum die Ansatzpunkte bei *Exportförderung* und *Importsubstitution* zu sehen.

Außer an die erwähnten allgemeinen Maßnahmen zur Absatzförderung könnte daher an eine spezielle Förderung der Nachfrage nach ostdeutschen Exporten gedacht werden, indem z.B. die Vergabe von Entwicklungshilfe an das Ausland mit „*buy-in-East-Germany-Klauseln*“ verknüpft wird²⁶. Bei gezielten Entwicklungshilfeprojekten in Osteuropa könnte damit gleichzeitig die *Verringerung des Auswanderungsdrucks* erreicht werden.

Auch für den Staatsverbrauch und die öffentlichen Investitionen sind „*local content-Klauseln*“ ein wichtiges Instrument zur Absatzförderung für ostdeutsche Güter und Dienste. Preis- und Qualitätsnachteile ostdeutscher Anbieter sollten – wenn technisch-organisatorisch möglich – bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für eine Übergangszeit bis zu festzulegenden Differenzbeträgen durch eine Ostpräferenz kompensiert werden.

(3.) *Aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau weiter unverzichtbar*

Der aktiven Arbeitsmarktpolitik fällt noch so lange eine zentrale Rolle im Transformationsprozeß zu, bis eine für einen hohen Beschäftigungsstand ausreichende Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze tatsächlich geschaffen worden ist. *Drei Grundsätze* müßten die Richtung der künftigen Entwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik prägen:

²³ So der DIW-Präsident in einem Zeitungsbeitrag. Vgl. Hoffmann, Lutz: Die Stützung ostdeutscher Unternehmen durch verlorene degressive Zuschüsse, in: Handelsblatt v. 22. 9. 92. Das DIW wie auch die anderen Wirtschaftsforschungsinstitute haben ähnliche Vorschläge schon seit längerem gemacht. Vgl. z.B.:

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Institut für Weltwirtschaft, Kiel: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Vierter Bericht, DIW-Wochenbericht 51-52/91, S. 736;

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, DIW-Wochenbericht 16-17/92, S. 224 ff.

²⁴ Vgl. Penzkofer, Horst: Innovationsaktivitäten in den neuen Bundesländern, in: Ifo-Schnelldienst 15/92, S. 3-9, insbes. S. 6-7.

²⁵ Zu bedenken ist, daß – von kurzfristigen Überbrückungshilfen abgesehen – Fördermaßnahmen im allgemeinen so ausgerichtet sein sollten, daß sie nicht alte Strukturen konservieren, sondern den Umstrukturierungsprozeß fördern. Beschränkungen der Bürgschaften auf bestimmte Güter und Länder engen, sofern sie nicht z. B. nur zum Abbau überschüssiger Lagerbestände dienen, den unternehmerischen Entscheidungsspielraum ein und können dazu beitragen, daß unrentable Produktionen und Lieferbeziehungen nur wegen der hierfür erhältlichen Subventionen länger als nötig aufrechterhalten werden.

Das DIW hält daher derartige Bürgschaften im Prinzip für kurzfristig und letztlich teurer als pauschale Anpassungssubventionen. Sie sollten auch nicht mit einer Unterstützung der GUS-Staaten oder mit entwicklungspolitischen Zielen in der Dritten Welt vermennt werden. Vgl. Hoffmann, Lutz, a.a.O. (Anm. 23).

²⁶ Eine derartige Kombination einer Exportförderung für Ostdeutschland mit der deutschen Entwicklungshilfe schlägt insbesondere Hankel vor, da neue Märkte und neue Kunden für den industriellen Wiederaufbau Ostdeutschlands wichtiger als neues – öffentliches – Geld seien. Er räumt ein, daß Deutschland bei einer zugleich liefergebundenen und zinssubventionierten Entwicklungshilfe Exportmerkantilismus oder gar -imperialismus vorgeworfen werden dürfte. Doch diene dieser einem doppelt guten Zweck – der Hilfe draußen und drinnen“. Er müßte „...als deutscher Beitrag zur Behebung von Notständen in der Welt vorgestellt werden“. Hankel, Wilhelm: Industrielle Aufforstung notwendig, in: Handelsblatt v. 8. 9. 92. Die Verknüpfung müßte allerdings allgemeiner Art, d. h. nicht auf bestimmte Güter bezogen sein, um den Strukturwandel nicht zu behindern (vgl. Anm. 25).

- *Qualifizierung und Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren* und dabei
- *die investive Komponente soweit wie möglich betonen*, um die Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften zu verbessern, sowie
- vermehrt unmittelbar die *wirtschaftlichen Aktivitäten der für die Umstrukturierung verantwortlichen Politikbereiche unterstützen*.

Dafür sind die neuen „Umwelt-ABM“ (§ 249 h AFG im geplanten 10. AFG-Änderungsgesetz)²⁷ und das *Strukturförderprogramm für die neuen Länder*²⁸ der Idee nach gute Beispiele. Die Finanzierungsrechnung für das vom Land Brandenburg vorgeschlagene Sonderprogramm (Übersicht) zeigt, daß bei je 100 000 Geförderten und jeweils 26000 DM Lohn- und Sachkosten auf Jahresbasis Bruttoausgaben in Höhe von 5,2 Milliarden DM entstehen. Dem stehen nach der IAB-Rechnung Minderausgaben und Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von 3 Milliarden DM gegenüber.

Auch außerhalb von Umwelt-ABM könnte die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit u. a. dadurch erfolgen, daß Lohnkostenzuschüsse gewährt werden, wobei sich als eine neue Form die Kapitalisierung von Lohnersatzleistungen bei Einstellung von Arbeitslosen auf Dauerarbeitsplätzen anbietet.

Aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert sich gesamtfiskalisch teilweise selbst, darüber hinaus schafft sie Werte, kann die Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften verbessern und wirkt dem Qualifikationsabbau entgegen.

²⁷ Mit der neuen Vorschrift wird vorgeschlagen, daß die Bundesanstalt für Arbeit während einer 5jährigen Übergangszeit flankierend zu anderen finanziellen Hilfen Beitragsmittel zur Arbeitslosenversicherung und Bundesmittel für die Arbeitslosenhilfe, die andernfalls für konsumtive Zwecke ausgegeben würden, beschäftigungswirksam im Bereich der Umweltsanierung verwendet, indem sie für Arbeitslose, die in Umwelt-Großprojekten in Ostdeutschland mit 80% der normalen Arbeitszeit beschäftigt werden, in entsprechender Höhe Lohnkostenzuschüsse zahlt. Diese dürften etwa die Hälfte der Lohnkosten und ein Viertel bis ein Drittel der Gesamtkosten abdecken.

²⁸ *Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg*: Strukturförderprogramm – Arbeit statt Arbeitslosigkeit - Entwurf vom 24. 3. 1992.

Übersicht: Finanzierungsrechnungen zum vom Land Brandenburg vorgeschlagenen Strukturförderprogramm – Minderausgaben und Mehreinnahmen – (je 100 000 Geförderte, Jahresbasis)

	Minist. für Arbeit ¹⁾	IAB ²⁾	davon		
			Bund	BA	Länder, Gemein- den, KV, RV
			Mrd. DM		
<i>direkt</i>					
Alg	1.70	1.20	.	1.20	.
Alhi	.	0.07	0.07	.	.
Zusammen	1.70	1.27	0.07	1.20	.
<i>indirekt</i>					
Alg	0.62	0.51	.	0.51	.
Alhi	.	0.01	0.01	.	.
Zusammen	0.62	0.52	0.01	0.51	.
<i>direkt</i>					
Einkommensteuer	.	0.18	0.08	.	0.10
Verbrauchssteuer ³⁾	.	0.29	0.22	.	0.07
Zusammen	0.30	0.47	0.30	.	0.17
<i>Ausgewiesene Positionen</i>	2.62	2.26	0.38	1.71	0.17
<i>direkt</i>					
BA-Beiträge	.	0.13	.	0.13	.
KV/RV-Beiträge	.	0.28	.	.	0.28
<i>indirekt</i>					
BA-Beiträge	.	0.05	.	0.05	.
KV/RV-Beiträge	.	0.11	.	.	0.11
<i>indirekt</i>					
Einkommensteuer	.	0.07	0.03	.	0.04
Verbrauchssteuer	.	0.04	0.03	.	0.01
<i>direkt/indirekt</i>					
Sozialhilfe/Wohngeld	.	0.05	0.00	.	0.05
<i>Nichterfaßte Positionen</i>	.	0.73	0.06	0.18	0.49
<i>Insgesamt</i>	2.62	2.99	0.44	1.89	0.66

1) Berechnungen des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg; Strukturförderprogramm – Arbeit statt Arbeitslosigkeit, Entwurf (2. Fassung).

2) Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) unter Annahme der vom Land Brandenburg unterstellten Programmkosten (pro Person und Jahr 26 000 DM Arbeitskosten und 26 000 DM Sachkosten).

3) Einschließlich Mehrwertsteuer auf Sachkostenanteil von nicht vorsteuerabzugsberechtigten Trägern.

Quelle: Berechnungen des IAB, Arbeitsbereich 2.