

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '98

Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für Beschäftigung

PapyRossa Verlag

von sozialen, kulturellen und ökologischen Dienstleistungen im Rahmen des ÖBS erhalten würden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Einführung eines ÖBS nicht nur auf eine Korrektur der bestehenden Ungleichverteilung von Erwerbsarbeit unter den Bedingungen eines wachsenden sozialen, kulturellen und ökologischen Bedarfs zielt, sondern gleichzeitig auf eine Korrektur der bestehenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen, die zu wachsender Armut in einem der reichsten Länder der Welt geführt hat. Damit wird er zum Instrument, den *öffentlichen Wohlstand* zu Lasten des sich immer stärker *privat konzentrierenden Reichtums* zu erhöhen.

6. Neue Bundesländer – Angleichung nicht in Sicht

Acht Jahre nach der DM-Einführung in Ostdeutschland und wenige Monate vor der Bundestagswahl im Herbst 1998 wird nicht zuletzt auch die wirtschaftliche und soziale Lage in den neuen Ländern zum Kriterium für die Politik der Regierungskoalition und vor allem des Bundeskanzlers, der während dieser gesamten historischen Periode die Richtlinien der Politik bestimmte.

Eine widersprüchliche Lage

Am Ende der relativ kurzen Transformationsperiode von 1990 bis 1997 bietet die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland ein widersprüchliches Bild.

Die Mehrheit der ostdeutschen Bürger empfindet gegenüber ihrer DDR-Vergangenheit einen deutlichen Zuwachs an materieller Lebensqualität. Sie verfügt über eine konvertierbare Währung, über freie Märkte für Konsumgüter, verbesserte ihre Wohnverhältnisse durch Neubauten und insbesondere umfangreiche Modernisierungen im Wohnungsbestand, nutzt eine bereits weitgehend modernisierte Infrastruktur und erfreut sich der Reisefreiheit. Die Privatisierung der staatlichen Unternehmen schuf nur einen kleinen Sektor moderner, leistungsfähiger Betriebe, die zunehmend auf überregionalen und zaghaft auch auf internationalen Märkten Fuß fassen. In den traditionellen Industriestandorten entwickeln sich nur spärlich neue Produktionsstrukturen, entstehen Technologieparks, sporadisch Kooperationsverbände zwischen den Betrieben und auch zwischen Unternehmen und öffentlichen sowie privaten FuE-Einrichtungen.

Gleichzeitig sind ernsthafte wirtschaftliche und soziale Probleme entstanden, die für eine lange Periode die weitere Entwicklung schwer

belasten werden. Sie lassen sich mit zwei wesentlichen Merkmalen kennzeichnen:

- Ostdeutschland ist im Rahmen der EU und der Bundesrepublik zu einer großen strukturschwachen deindustrialisierten Region geworden mit allen daraus resultierenden sozialen Folgen in bisher nicht gekannten Ausmaßen.
- Die ökonomische und soziale Entwicklung ist weit hinter den politischen Zielstellungen der Bundesregierung zurückgeblieben; die Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Produktivitäts- und Einkommensniveau und damit die *eigenständige Reproduktionsfähigkeit* der neuen Länder sind in weite Ferne gerückt. Das hat, insbesondere im Hinblick auf die rund doppelt so hohe Arbeitslosenquote in Ost- gegenüber Westdeutschland, politische Konsequenzen für die gesamte Bundesrepublik.

Die Versuche der Regierungskoalition, der ostdeutschen Bevölkerung die Ergebnisse ihrer Politik positiv darzustellen, verlieren zunehmend ihre Wirksamkeit. Wiederum blickt der Ostdeutsche, wenn er seine sozialökonomische Lage bewertet, nach Westen.

Die Wirtschaft wächst im Osten langsamer als im Westen

Da die Strukturschwächen der Wirtschaft in Ostdeutschland offensichtlich sind, versucht die Regierungskoalition den Eindruck zu verbreiten, ein weiterhin anhaltender Aufholprozeß gegenüber dem früheren Bundesgebiet werde bis etwa 2004 – bis zu diesem Jahr hat sie nun die besondere Wirtschaftshilfe Ost verlängert – die wesentlichsten wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen Ost und West ausgleichen. Die Wirklichkeit vermittelt ein anderes Bild. Erst 1992 setzte – die ostdeutsche Industrieproduktion war auf etwa 35 vH ihres Standes von 1989 gestürzt – der massiv staatlich geförderte „Aufschwung Ost“ ein. Sein Tempo beschleunigte sich bis 1994, als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr auf rund 10 vH angestiegen war, die der Industrieproduktion sogar auf 18 vH. Für mindestens zehn Jahre hätten derartige Zuwachsraten den ostdeutschen Aufschwung vorantreiben müssen, um die

Produktivitäts- und Einkommenslücke deutlich zu verkleinern, und vor allem, um neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das erwies sich jedoch als ein Wunschtraum.

1997 nahm das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Vorjahr nur noch um 1,6 vH zu und wuchs damit langsamer als in Westdeutschland. Nach den Prognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute wird das auch in diesem Jahr so sein.

Diese Entwicklung stellt eine Zäsur dar. Sie signalisiert, daß der Aufholprozeß gegenüber Westdeutschland zumindest unterbrochen ist, obwohl die politische Zielstellung, Ostdeutschlands Produktivitäts- und Einkommensniveau dem Westdeutschlands anzugleichen, noch keineswegs erreicht ist (vgl. Tabellen im Anhang). Sollte diese Ost-West-Wachstumsdifferenzierung anhalten, vergrößert sich auch der Produktivitätsabstand zwischen Ost- und Westdeutschland.

Konjunktureller Aufschwung im Verarbeitenden Gewerbe?

Auch das Verarbeitende Gewerbe verlangsamte nach dem Höhepunkt von 1994 deutlich sein Wachstumstempo: Es halbierte sich 1995 auf 7,5 vH, sank auf rund 4,8 vH in 1996, um im letzten Jahr auf rund 8 vH wieder anzusteigen. Der Aufhol Schub flachte folglich stark ab, und zusätzlich geriet 1996 das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschlands unter den Druck der Rezession im Westen. Auf die dann wieder einsetzende Beschleunigung des Wachstums wirkten mehrere günstige Entwicklungstendenzen ein.

Einmal wurden die Modernisierungsinvestitionen der vergangenen Jahre wirksam, die sich in zunehmender Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen niederschlugen.

Zusätzlich stieg der bisher spärliche Auslandsumsatz der ostdeutschen Unternehmen in den ersten neun Monaten 1997 gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um 28 vH. Davon profitierten vor allem die potentiell FuE-intensiven Branchen des Maschinenbaus, der elektrotechnischen und elektronischen Industrie. Die industriellen Unternehmen in den neuen Ländern profitierten mithin am westdeutschen Exportboom einmal direkt mittels eigenem Auslandssum-

satz, vor allem aber indirekt infolge von Zulieferungen an Produzenten von Exportgütern im früheren Bundesgebiet.

Diese positive Entwicklung ist aber zu relativieren. Deutlich schwächer als der Export wuchs der Inlandumsatz. In der Industrie insgesamt nahm er in den ersten neun Monaten 1997 gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres nur um 4 vH zu, darunter die Produktion von Investitionsgütern um 3 vH. Hier widerspiegeln sich zwei längerfristig wirkende negative Entwicklungstendenzen:

- *Rückläufige Investitionen*: Schnellten die nominalen Zuwachsraten der Investitionen in der ostdeutschen Industrie, dem wichtigsten Wirtschaftssektor für eine aufholende Modernisierung, zunächst auf 21 vH (1992) und 15 vH (1993) empor, so gab es bereits 1996 einen Rückgang von rund 8 vH gegenüber dem Vorjahr, und für 1997 werden in Ostdeutschlands Industrie um etwa weitere 4 vH geringere Investitionen als 1996 geschätzt (vgl. ifo-Schnelldienst 15/1997).
- *Vermindertem Wachstum des privaten Verbrauchs*: Die deutliche Verlangsamung der Realeinkommen (Löhne, Gehälter, Renten) wirkt sich inzwischen auf die Verbrauchsausgaben der Bevölkerung aus. Eine kurzfristige Umkehr dieser Tendenz ist nicht zu erwarten.

Die Investoren anziehende Erschließung und Modernisierung ostdeutscher Industriepotentiale ist folglich abgeschlossen. Für westliche Investoren interessante Anlagemöglichkeiten sind im wesentlichen ausgeschöpft; die weitere Entwicklung ist nun nur noch wie überall abhängig von der Dynamik der Märkte und der Konkurrenz regionaler und nationaler Standorte in Europa. Eine fortgesetzte, großzügige öffentliche Wirtschaftsförderung kann diesen Grundtrend nur modifizieren, nicht umkehren.

Chronische Strukturschwächen sind entstanden

Die mit der Transformation und im Ergebnis der öffentlichen Förderung entstandenen Potentiale der Wirtschaft in den neuen Ländern bieten sehr ungünstige Voraussetzungen für einen künftigen dyna-

mischen Aufholprozeß. Das betrifft insbesondere die Industrie, von deren Entwicklung sowohl weitere Produktivitätsfortschritte abhängen als auch die Verminderung der Transferabhängigkeit vom früheren Bundesgebiet. Dafür ist sie jedoch nicht nur quantitativ zu schwach, sie ist vor allem qualitativ ungenügend entwickelt. Die westdeutschen und ausländischen Investoren interessierten sich vorrangig für Unternehmen, die Waren für regionale und lokale Märkte erzeugten, sie eroberten damit den ostdeutschen Markt, schufen aber keine Basis für eine überregionale und insbesondere internationale Expansion der Industrie am ostdeutschen Standort. Die folgenden Strukturschwächen verdeutlichen dies:

– *Es dominieren kleine und mittlere Betriebe, Großbetriebe sind kaum vorhanden*. Damit fehlen gerade jene Potentiale, auf die sich einerseits die Massenfertigung und andererseits Forschung und Entwicklung sowie Innovationen konzentrieren und von denen entscheidend Produktivitätsfortschritte und Exporte abhängen.

Im Jahre 1996 befanden sich zwar rund 17 vH der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, aber sie realisierten nur knapp 6 vH des industriellen gesamtdeutschen Umsatzes und ganze 2,5 vH der Industrieexporte Deutschlands. Besonders schwach sind die potentiell FuE-intensiven Branchen der ostdeutschen Wirtschaft aus der Transformation hervorgegangen. Das sind z.B. die Chemie, der Maschinenbau, die Elektronik u. a. In der Industrie betrug 1996 ihr Anteil am deutschen Gesamtpotential 4,8 vH, am Export dieser Zweige gar nur zwei vH. Während in Westdeutschland 60 vH der Produktion aus diesen Branchen kommen, sind es im Osten 40 vH

– *Große Defizite bei den Betrieben im Osteigentum*. Die übergroße Mehrheit der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in den neuen Ländern gehört ostdeutschen Eigentümern. Aber obwohl sie fast 90 vH der Betriebe besitzen, erzielten sie 1996 nur etwas mehr als zwei Fünftel des Umsatzes. Bedeutend höhere Umsatzanteile konzentrieren sich auf Betriebe mit westdeutschen bzw. ausländischen Eigentümern, eine Folge der Tatsache, daß sie die wenigen Großbetriebe und vor allem die starken Mittelbetriebe dominieren.

Tabelle 3: Eigentumsstruktur der Unternehmen im Produzierenden Gewerbe Ostdeutschlands 1995/1996

Eigentümer	Betriebe	Beschäftigte	Geschäftsvolumen ¹	Stammkapital
	in vH			
Ostdeutsche	86	58	42	22-29
Westdeutsche	12	31	41	51-44
Ausländer	1	6	11	7
Öffentliche Hand	1	5	6	20
Insgesamt	100	100	100	100

1) In der Regel Umsatz

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, 1/1998, S. 13

Diese Eigentumsstruktur ist eine große Hypothek und ein schwer zu kalkulierendes Risiko für die künftige Entwicklung. Die Betriebe im Ostmanagement sind

- *klein* (93 vH beschäftigen jeweils nicht mehr als 100 Mitarbeiter, 43 vH weniger als 20),
- *umsatzschwach* (ihre Konkurrenten im westdeutschen Eigentum erwirtschaften je Betrieb im Durchschnitt einen siebenmal höheren Umsatz),
- *kapitalarm* (nach Untersuchungen der Bundesbank lag die Eigenkapitalquote in „kleinen Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 5 Mio. DM bei rund 9 vH, während sie bei großen von 50 Mio. DM und mehr im Durchschnitt 32 vH betrug“ [SVR 1997, S. 125]. Auch hier spiegelt sich die weitaus günstigere Situation der im Westeigentum befindlichen Unternehmen wider. Die Eigenkapitalschwäche der Betriebe im Osteigentum ist eine wesentliche Ursache für die außerordentlich hohe Insolvenzrate in den neuen Ländern.)

– *Schwache Marktpositionen und ungenügende Kooperation.* Vor allem die Masse der Unternehmen im reinen Ostmanagement, aber

auch einige westliche Investoren starteten mit großen Konkurrenz- nachteilen, die bis heute nicht überwunden werden konnten. Die Fiktion der Kombinate und die damit verbundene Zerschlagung der gewachsenen Produktionsstrukturen infolge der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt (THA) ließ eine Vielzahl von kleinen, von einander isolierten, unverbundenen Unternehmen entstehen, die für sich nicht nur neue Märkte erschließen, sondern auch neue Zulieferer und Kooperationspartner finden mußten, zumal sie nur über eine drastische Verminderung der Fertigungstiefe und hochgradige Spezialisierung Überlebenschancen besaßen. Nach Untersuchungen vergleichbarer Unternehmen in Ost- und Westdeutschland ergab sich, daß „ostdeutsche Unternehmen zu einer Niedrigpreisstrategie gezwungen (seien), um überhaupt in lokale und überregionale Märkte vorstoßen zu können“. In ihrer Produktivität stünden diese Betriebe westlichen Konkurrenten keineswegs nach, vielmehr könnten die produzierten Mengen „nur zu verhältnismäßig niedrigen Preisen abgesetzt werden“. (SVR 1997, S. 7)

Auf einen weiteren, deutlich, transformationsbedingten Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Unternehmen macht der Sachverständigenrat aufmerksam. So ergab sich für 1995 ein Materialeinsatz in ostdeutschen Betrieben von 49,3 vH des Bruttoproduktionswertes, in westdeutschen aber nur von 38,9 vH. „Entsprechend lag auch der Anteil der Bruttowertschöpfung am Produktionswert in den neuen Ländern mit 29,5 vH deutlich unter dem im früheren Bundesgebiet von 34,4 vH. Das kann beispielsweise daran liegen, daß die Unternehmen aufgrund niedriger Bestellmengen höhere Preise für Vorleistungen zu zahlen haben, oder auch daran, daß die Fertigungstiefe in den Unternehmen geringer ist.“ (Ebenda, S. 123) Beides ist, wie detaillierte Untersuchungen in ostdeutschen Betrieben eindeutig belegen, tatsächlich der Fall.

Nur langsam setzt sich ein mühseliger Prozeß der Vernetzung zwischen den Unternehmen in den neuen Ländern durch, bilden sich neue Einkaufs- und Kooperationsverbände. Die hohen Umsätze der Unternehmen im westdeutschen Eigentum ergeben sich nicht zuletzt dadurch, daß es sich dabei um fest in Firmenverbänden, oft in Konzernen integrierte Produktionsstätten handelt. Sie erschließen sich

damit eine Fülle von Konkurrenzvorteilen, Bezugs- und Lieferverbünde, die Outsidern verschlossen bleiben.

Aus dem THA-Vermögen gründeten sich auch viele kleine FuE-intensive, innovative Unternehmen aus, deren Erzeugnisse noch in den Kombinateneine hohe Produktionsreife erlangt hatten. Aber auch sie mußten für den Markteintritt einen transformationsbedingten Preis zahlen. Der Absatz ihrer Erzeugnisse gelang nämlich in der Regel nur, wenn sie in hohem Maße auf die spezifischen Wünsche ihrer Kunden, meist westdeutsche oder ausländische Konzerne, eingingen. Nach neueren Untersuchungen in vergleichbaren Betrieben Ost- und Westdeutschlands zeigten sich bedeutende Unterschiede in den Fertigungstypen.

Tabelle 4: Vergleich zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland nach Fertigungstypen 1995

Fertigungstypen	Anteil der Betriebe in vH	
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Herstellung kundenspezifischer Produkte	63	49
Programm, kundenspezifische Varianten	34	46
Programmfertigung	3	5

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, 1/1998, S. 6

Kundenspezifische Fertigung, überwiegend für Konzerne, wird in der Regel nicht entsprechend dem realen Aufwand der Produzenten bezahlt, zumal wenn sie als Newcomer in den Markt einsteigen. Der große Produktivitätsrückstand dieser ostdeutschen Unternehmen gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten – sie lagen 1995 bei 51 vH des Niveaus gleichartiger Betriebe im Westen (vgl. IWH 1998) – offenbart diesen Zusammenhang. Er ist zugleich auch die Ursache

dafür, daß viele dieser Betriebe, trotz der großzügigen öffentlichen FuE-Förderung, nicht in der Lage waren, ihren innovativen Vorsprung zu halten und auszubauen, sondern zunehmend in technologischen Rückstand und in den Konkurs geraten.

Dienstleistungen – keine eigenständige Wachstumsreserve

Da die industrielle Entwicklung keine Aussichten für einen neuen nachhaltigen Wachstumsschub, vor allem nicht im Hinblick auf den Zuwachs an Arbeitsplätzen, bietet, interpretiert die Regierungskoalition den weltweiten Strukturwandel als eine Chance für Ostdeutschland, zum Standort expandierender, moderner Dienstleistungen zu werden.

Die empirische Entwicklung aber zeigt, daß es sich auch hier um Wunschträume handelt.

Tabelle 5: Bruttowertschöpfung und Investitionen in Dienstleistungsunternehmen Ostdeutschlands

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH					
BWS, in Preisen von 1991	18,6	9,7	8,7	7,8	4,7	2,5
Investitionen in jew. Preisen	42,0	49,2	41,9	20,5	3,9	-1,0

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1997/98, S. 117 (Presseexemplar), ifo Schnelldienst, Nr. 29/1997, S. 15

Deutlich zeigt die Tabelle, daß sich nach einem starken Aufhol-schub das Wachstum des Dienstleistungsbereiches verlangsamt; d.h. seine Entwicklung hat sich dem erreichten Niveau der Wirtschaft in Ostdeutschland angepaßt. Bereits 1995 war in Ost und West die relative Anzahl der Beschäftigten in diesen Wirtschaftsbereichen insge-

samt gleich groß, auf je 10.000 Einwohner waren in Ostdeutschland 2.648 Personen in Dienstleistungsunternehmen beschäftigt, im früheren Bundesgebiet 2.689 (IWH 1997a). Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, daß die Entwicklung der Investitionen nun keinen besonderen Nachholbedarf mehr signalisiert. Wie auch in der Industrie deutet sich im Dienstleistungsbereich eine Phase normaler, von der weiteren allgemeinen und konjunkturellen Nachfrage abhängiger Entwicklung an. Zudem bestätigt das Wachstum im Dienstleistungsbereich der neuen Länder den Zusammenhang, daß es keine vom Produzierenden Gewerbe, insbesondere von der Industrie, unabhängige Entwicklung nehmen kann.

Hohe Transferabhängigkeit – Konsequenz der Transformationsstrategie

Die besorgniserregende Bilanz des „Aufbaus Ost“ gipfelt in der außerordentlich hohen Abhängigkeit der neuen Bundesländer von Transfers aus dem früheren Bundesgebiet. Nach den letzten vorliegenden amtlichen Daten für 1994 deckte das in den neuen Bundesländern produzierte Bruttoinlandsprodukt nur zwei Drittel des konsumtiven und investiven Verbrauchs in dieser Region. An dieser immensen Disproportion hat sich bis heute kaum etwas verändert.

Wie der neue Bundesbeauftragte für den „Aufbau Ost“, Rudi Geil, sofort nach seinem Amtsantritt Mitte 1997 versicherte, werde er sich dafür einsetzen, daß bis zum Jahre 2004 jährlich 140 Mrd. DM als öffentliche Transfers von West nach Ost fließen. Das aber ist keine ausreichende Sicherung für die Lebensqualität der ostdeutschen Bevölkerung, wenn die folgenden Entwicklungstendenzen berücksichtigt werden.

Seit 1993, dem Höhepunkt dieser Leistungen mit 173 Mrd. DM, sind sie kontinuierlich auf 146 Mrd. DM für 1998 (Regierungsentwurf) gesenkt worden. Dieser Betrag ist gegenwärtig in der Regierungskoalition und zwischen den Ministerpräsidenten der Länder hart umstritten. Angesichts der schweren Haushaltskrise ist es deshalb sehr wahrscheinlich, daß hier weitere Abstriche erfolgen. Das be-

trifft beispielsweise den Finanzausgleich zwischen westlichen und östlichen Ländern, wofür 1998 noch 36 Mrd. DM vorgesehen sind.

Während die Regierung den Unternehmen durch verbindliche Förderrichtlinien weiterhin Investitionszulagen und andere Subventionen bis 2004 gewährt, sind die Transfers für Sozialleistungen in doppelter Hinsicht nicht gesichert:

- Einmal verminderten sie sich bereits von 84,7 Mrd. DM 1996 auf 81 Mrd. DM (Regierungsentwurf) für das laufende Jahr. Die Regierungskoalition hat offen angekündigt, daß insbesondere bestimmte Sozialleistungen (Renten, Sozial- und Arbeitslosenhilfe) in ihrer gegenwärtigen Höhe nicht mehr bezahlbar seien. Die Minderung dieser Ausgaben ist wesentliches Element ihrer Reformstrategie zur Sicherung des Standortes Deutschland.
- Zum anderen ist kaum daran zu zweifeln, daß die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland weiter ansteigen wird. Dann aber werden die gegenwärtigen Transfers der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung und aller anderen sozialen Einrichtungen nicht mehr ausreichen; dann bleibt folglich nur die Alternative, diese Leistungen zu kürzen, da die Regierung wachsende Ausgaben in diesem Bereich ausschließt.

Die viel zu geringe Beschäftigung, die außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit und das niedrige Einkommensniveau, also Ergebnisse der generellen Strukturschwächen, erfordern die enormen Zuschüsse für soziale Leistungen. Um hier spürbare Veränderungen zu bewirken, müßten die Investitionen für neue, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, vorrangig in industriellen Großbetrieben, in den nächsten fünfzehn Jahren um etwa 10 vH jährlich anwachsen. Eine derartige langfristige Dynamik ist bisher nirgendwo auf der Welt beobachtet worden.

Erblasten und Löhne sind keine Ursachen für die Rückständigkeit

Die Regierungskoalition, unterstützt von einigen Experten aus Wissenschaftseinrichtungen, behauptet, der gegenwärtig noch immer große wirtschaftliche Rückstand in Ostdeutschland und das ab-

geschwächte Wachstum seien die Folge von DDR-Erblasten und überhöhten Löhnen. Beides ist wissenschaftlich nicht haltbar:

- Die Ost-West-Lohnstückkostendifferenz (Löhne je Einheit Bruttowertschöpfung) ergibt sich aus vielen Unterschieden, die absolut nicht lohn-, vielmehr transformationsbedingt sind, also vor allem aus den Schwächen der Wirtschaftsstrukturen (geringer Industriebesatz, kaum Großbetriebe, wenig FuE-intensive Unternehmen etc.). Wird der *Lohnanteil am Umsatz* nach Branchen und Betriebsgrößen betrachtet, so ergibt sich bereits seit 1995 fast Parität zwischen Ost- und Westdeutschland. Das beweist, daß sich die Löhne dem Niveau der Produktivität und den Absatzbedingungen der Unternehmen angepaßt haben und keineswegs überhöht sind. Mit dieser Entwicklung ist der Weg einer raschen Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Lohnniveau, ursprünglich ein wesentliches Ziel der Regierungskoalition, längst verlassen. Gegenwärtig klaffen noch immer große Differenzen zwischen den Löhnen und Gehältern in Ost- und Westdeutschland (vgl. Tabellen 6 bis 8 im Anhang).
- Natürlich prägten anfangs die weithin verschlissenen Produktionskapazitäten der VEB und die großen Mängel in der DDR-Infrastruktur sehr ungünstige Ausgangspositionen für die Angleichung an das westdeutsche Produktivitätsniveau. Das gegenwärtig erreichte Produktivitätsniveau in Ostdeutschland aber ergibt sich im wesentlichen aus der Leistungsfähigkeit *neu geschaffener bzw. umstrukturierter Unternehmen*, deren Ausrüstungen insgesamt bereits das technische Niveau gleichartiger westdeutscher Betriebe erreicht haben. Die trotz beträchtlicher Subventionen drastisch verlangsamte Investitionsentwicklung, vor allem in der Industrie, beweist diesen Zusammenhang. Die verschlissenen (nicht die modernen!) Ausrüstungen und Kapazitäten der VEB sind längst stillgelegt; das gegenwärtige Produktivitätsgefälle gegenüber Westdeutschland wird im wesentlichen von den Strukturschwächen der transformierten ostdeutschen Wirtschaft bestimmt.
- Ein sehr geringer Teil der gegenwärtigen Produktivitätslücke zwischen Ost und West kann auf noch vorhandene Unterschiede in

der Qualität der wirtschaftsnahen Infrastruktur zurückgeführt werden. Dies aber ist auch eine Folge der restriktiven Haushaltspolitik der Bundesregierung und der Finanzschwäche ostdeutscher Kommunen und Länder.

Fortsetzung der bisherigen Politik bringt keine Lösung der Probleme

Als Schwerpunkte ihrer künftigen „Aufbau Ost“-Politik hat die Regierungskoalition, sollte sie wieder ins Amt gewählt werden, die Investitionsförderung und den Druck auf die Löhne und Sozialleistungen deutlich gemacht. Wie die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts hinlänglich beweisen, kann eine solche Strategie nur die weitere Polarisierung der Vermögen und Einkommen bewirken; ein Wachstumsschub oder gar neue Arbeitsplätze sind davon nicht zu erwarten.

Nicht zuletzt das klägliche Scheitern der „Gemeinsamen Initiative“ von Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden im Mai 1997, die Beschäftigung in den neuen Bundesländern zu stabilisieren und ab 1998 jährlich 100.000 Arbeitsplätze zusätzlich zu schaffen, läßt keinen Zweifel an der Erfolglosigkeit ihrer Politik. Die reale Entwicklung in den neuen Ländern zeigt eine der verkündeten Absicht konträr entgegenlaufende Tendenz. Ein beträchtlicher Zuwachs an Arbeitslosigkeit ergab sich, auch aus den verminderten Ausgaben des Bundes für ABM und Umschulungen.

Tabelle 6: Arbeitsmarktbilanz für Ostdeutschland

	1996	1997	1998
	1.000 Personen		
Erwerbstätige im Inland	6.294	6.125	6.060
darunter abhängig Beschäftigte	5.754	5.575	5.500
Arbeitslose	1.169	1.355	1.479
ABM	278	235	240
Berufliche Vollzeitweiterbildung	230	175	125

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, Nr. 15/1997, S. 17

Tabelle 7: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forst- wirtschaft, Fischerei	Energie, Bergbau	Verar- beitendes Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel, Verkehr, Nachrichten- übermittlung	Dienst- leistungs- unternehmen	Staat, priv. Haush., Organ. ohne Erwerbszweck
<i>Entwicklung 1996 gegenüber 1989 (1989 = 100)</i>								
Früheres Bundes- gebiet 1996	101,8	73,4	85,4	86,7	100,9	104,1	131,0	104,3
Neue Bundes- länder 1996	64,6	22,0	26,9	29,4	167,5	72,8	219,4	65,2
<i>Entwicklung 1996 gegenüber 1991 (1991 = 100)</i>								
Deutschland 1996	94,4	68,1	71,7	76,8	110,1	95,3	121,0	92,9
Struktur (Insgesamt = 100)								
Früheres Bundesgebiet	100	3,3	1,6	31,0	6,6	19,0	19,2	19,3
1991	100	2,7	1,4	26,7	6,6	19,1	23,2	20,3
Neue Bundesländer	100	6,2	3,2	28,0	9,6	17,0	12,7	23,3
1991	100	3,4	1,5	15,9	16,7	17,5	21,6	23,4
1996	100	3,9	1,9	30,4	7,2	18,6	17,9	21,2
Deutschland 1991	100	2,8	1,4	24,8	8,4	18,8	22,9	20,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Keime von Entwicklungen, die diese Tendenz von rückläufiger Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit umkehren könnten, sind nicht in Sicht. Wohl aber lassen sich Zusammenhänge in der ostdeutschen Wirtschaft erkennen, die eine weitere Öffnung der Schere zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitslosen bewirken. Hier soll nur auf drei wichtige Zusammenhänge dieser Art verwiesen werden:

- Ein großer Teil der Beschäftigten in der ostdeutschen Wirtschaft insgesamt arbeitet in Bauten, die vor 1991 geschaffen wurden. Nach Berechnungen des DIW betraf dies im Jahre 1995 rund 75 vH aller Arbeitsplätze (IWH 1998). Dies ist nicht verwunderlich, da 54 vH des einsetzbaren gesamten Anlagevermögens in Ostdeutschland aus Bauten besteht und weil aus dem THA-Vermögen, vor allem in der Industrie, auch moderne, profitabel nutzbare Ausrüstungen privatisiert wurden. Es ist nun zu erwarten, daß Rationalisierungsinvestitionen in den nächsten Jahren die Altersstruktur des Anlagevermögens weiter verbessern, zumal sie mit beachtlichen Subventionen gefördert werden. Derartige Investitionen aber haben, wie alle empirischen Erfahrungen belegen, hohe Freisetzungseffekte.
- Weitere Investitionen aber bewirken zugleich einen beachtlichen Kapazitätseffekt. Wiederum nach den Berechnungen des DIW ergäbe sich infolge der bereits erfolgten Modernisierung des Anlagekapitals, die künftig nur geringe Abgänge erwarten lassen, ein Wachstum des Bruttoanlagevermögens in Ostdeutschland um 6 vH jährlich, wenn bis zum Jahre 2010 die Investitionen auf dem Niveau von 1995 stagnierten. Um einen solchen Kapazitätswachstum auch auslasten zu können, erforderte dies, bei gegenwärtig kaum zu bestimmenden Beschäftigungseffekten, „einen Anstieg des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts von mindestens 5 vH im Durchschnitt der Jahre bis 2010“ (ebenda, S. 5). In den Jahren von 1991 bis 1997 betrug die durchschnittliche Zuwachsrates des BIP rund 6 vH, und dabei gab es in den drei Jahren von 1992 bis 1994 Raten von jeweils 7,8 vH, 9,3 vH und 9,6 vH, die in keinem der Jahre bis 2010 mehr zu erwarten sind. Folglich ist es sehr wahrscheinlich, daß die ostdeutschen Investitionen in der gegenwärtig überschaubaren Zukunft über-

wiegend auf Rationalisierung statt Kapazitätserweiterung zielen werden.

- Der Euro wird ab 1999 die DM ablösen. Damit sind einschneidende Veränderungen in den europäischen Wettbewerbsbedingungen verbunden. Profitieren werden jene Regionen, die wesentliche ökonomische Vorteile zu bieten haben. Die Wirtschaft in Ostdeutschland aber ist damit nicht ausgestattet. So steht auch hier zu vermuten, daß die Einführung des Euro eher weitere Kapazitäten und Arbeitsplätze vernichten, als neue schaffen wird. Aus all diesen Gründen werden West-Ost-Transferleistungen für lange Zeit zumindest im bisherigen Umfang erforderlich bleiben.

Ansätze für eine neue Wirtschaftspolitik gegenüber Ostdeutschland

Schwerpunkte einer neuen, weit über 2004 hinausgehenden, besonderen Wirtschafts- und Investitionsförderungs politik für die Verbesserung des Produktivitäts- und Einkommensniveaus und insbesondere für die Schaffung von Arbeitsplätzen in den neuen Ländern sollten sein:

- eine selektive, auf zehn Jahre ausgelegte Investitionsförderung des Bundes, die sich vorrangig auf die Installation neuer Technologien sowie wachstums- und beschäftigungsintensiver Kapazitäten in der Industrie konzentriert;
- beträchtliche Aufstockung der Mittel für öffentliche infrastrukturelle Projekte im kommunalen und staatlichen Bereich. Dies vor allem auch deshalb, um die Altlasten an Umweltschäden (Sanierung von Braunkohlentagebauten und Deponien mit Industriemüll) weiter zu vermindern, aber auch, um der akuten Krise in der Bauwirtschaft zu begegnen;
- ungekürzte Fortführung der existierenden besonderen Förderprogramme für KMU, die auf ihre komplexe Entwicklung zielen (Liquiditätshilfen, Kreditvergünstigungen, FuE-Zuschüsse, Hilfen für die Markterschließung) ebenfalls für die nächsten zehn Jahre;
- bevorzugter Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung vor allem in den Problemregionen Ostdeutschlands;

- Sicherung der Sozialleistungen für ostdeutsche Bürger durch die Schaffung eines gerechten gesamtdesischen Lastenausgleichs zu Gunsten der ostdeutschen Versicherungsträger (bei Gleichstellung mit westdeutschen Problemregionen).
- Trotz dieser Maßnahmen wird sich die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland weiter massiv erhöhen – eine Quote von über 25 vH offiziell registrierter Arbeitsloser darf nicht als Schwarzmalerei abgetan werden. Daher sind arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme für Ostdeutschland unverzichtbar. Eine Verkürzung der Arbeitszeit auf das westdeutsche Niveau bei vollem Lohnausgleich, der vom Staat zu tragen wäre, brächte ca. 200.000 Arbeitsplätze. Ein weiteres Arbeitsbeschaffungsprogramm bzw. 249h-Maßnahmen im Umfang von weiteren 200.000 Arbeitsplätzen sind dringend erforderlich und würden brutto ca. 8 bis 10 Mrd. DM kosten, netto aber nur mit ca. 2 bis 4 Mrd. DM zu Buche schlagen.