

*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

## MEMORANDUM '95

Stärkung des Sozialstaates -  
Wirtschaftspolitik für Arbeit  
und ökologischen Umbau

*PapyRossa Verlag*

## 4. Ostdeutschland: Die Mühen der Transformation

Global und oberflächlich betrachtet, zeichnet die ostdeutsche Wirtschaft inzwischen ein kräftiges Wachstum aus. Die Bundesregierung betont stolz, daß die neuen Bundesländer mit jährlichen Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt von fast 9 vH und beim Verarbeitenden Gewerbe von etwa 20 vH (1994) inzwischen zur Region in Europa mit dem höchsten Wachstum mutiert seien. Diese Wachstumsentwicklung, die nicht als konjunktureller Aufschwung bezeichnet werden kann, ist jedoch mehrfach zu relativieren: Erstens berechnen sich die Wachstumsraten auf der Grundlage eines sehr niedrigen Ausgangsniveaus und fallen daher so hoch aus (Basiseffekt). Zweitens ist zu berücksichtigen, daß die wirtschaftliche Dynamik Ostdeutschlands zu großen Teilen über westdeutsche Transfers finanziert wird und daher *nicht selbsttragend* ist. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle vermerkt, daß etwa 40 vH dieser Transfers in Form von Nachfrageimpulsen nach Westdeutschland zurückfließen. Drittens zeigt ein Vergleich, daß die ostdeutsche Wirtschaft noch lange nicht die Produktivität der westdeutschen Wirtschaft erreicht hat.

Die grundlegende Bedingung dafür, daß sich diese derzeit größte geschlossene Krisenregion innerhalb der EU zu einer dauerhaft leistungsfähigen und sich weitgehend selbst finanzierenden Wirtschaftsregion entwickelt, ist und bleibt ein starkes Verarbeitendes Gewerbe und hier vor allem die überwiegend auf überregionale Absatzmärkte orientierte Industrie einschließlich eines schlagkräftigen Forschungs- und Entwicklungspotentials. Diese Voraussetzungen sind jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – nicht gegeben: Die neuen Bundesländer sind aufgrund der Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren schockartigen Folgen für die ostdeutschen Unternehmen und nicht zuletzt auf-

grund der Politik der Treuhandanstalt inzwischen sehr stark de-industrialisiert.

### 4.1 Dependenzökonomie mit hohem Transferbedarf

#### *Gesamtwirtschaftliche Bewertung*

Der wirtschaftliche Verlauf des Jahres 1994 bestätigt, daß der Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft eines langen Zeitraumes bedarf und nicht in wenigen Jahren bewältigt werden kann. Auch die von der Treuhandanstalt fast abgeschlossene, vorrangig und schnell betriebene Privatisierung bis zum Jahresausgang 1994 führte nicht dazu, die ostdeutsche Wirtschaft als eine stabile Region in den Wirtschaftskreislauf des früheren Bundesgebietes zu integrieren. Viereinhalb Jahre nach dem Start der Wirtschafts- und Währungsunion hat sich der Osten Deutschlands weitgehend zu einem transferabhängigen Anhängsel der westdeutschen Wirtschaft entwickelt, ohne aber – mit der Einführung marktwirtschaftlicher Regulierungsmechanismen – ein spiegelbildliches, nur kleineres Abbild der westdeutschen Wirtschaft etablieren zu können:

Bei knapp einem Fünftel der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland leben in den neuen Bundesländern mehr als zwei Fünftel aller Arbeitslosen, dagegen stammen nur etwas mehr als ein Fünftel aller deutschen Ausfuhren des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes aus dieser Region. Mit der präsentierten Übersicht in Tabelle 11 werden zugleich die Erfolgsmeldungen über die Investitionen insgesamt und speziell über die Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern relativiert. Angesichts der jahrelangen Vernachlässigung der Infrastruktur in der früheren DDR sind im Vergleich zur Wohnbevölkerung und der Landesfläche die für 1994 ausgewiesenen Anteile von knapp einem Viertel der gesamtdeutschen Investitionen nicht überwältigend. Um aufholen zu können, müßte die Investitionsquote für

Table 11: Gewicht der neuen Bundesländer an ausgewählten Wirtschafts- und Sozialindikatoren, 1994

|   | Deutschland = 100 |
|---|-------------------|
| Arbeitslose (registriert und verdeckt)              | 43,2              |
| Fläche  | 30,3              |
| Bauinvestitionen                                    | 24,4              |
| Anlageinvestitionen                                 | 22,8              |
| Ausrüstungsinvestitionen                            | 20,2              |
| Bevölkerung *                                       | 19,2              |
| Erwerbstätige**                                     | 17,9              |
| Selbständige**                                      | 13,4              |
| Privater Verbrauch                                  | 12,3              |
| Bruttoinlandsprodukt                                | 8,6               |
| Umsatz Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe**         | 5,6               |
| Gebaute Wohnungen 1991 bis 1. Halbjahr 1994         | 4,7               |
| Auslandsumsatz Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe** | 2,3               |

\* 1993.

\*\* 1. Halbjahr 1994.

Quelle: SVR, JG 1994/95, Statistisches Bundesamt

Jahrzehnte deutlich über derjenigen Westdeutschlands liegen. Dies gilt nicht zuletzt für den Wohnungsbau: Gemessen an den zwischen 1991 und Mitte 1994 in Deutschland neu errichteten Wohnungen entfielen noch nicht einmal 5 vH auf Ostdeutschland.

Das für das Jahr 1994 ausgewiesene Wirtschaftswachstum erweckt zunächst den Eindruck, daß die ostdeutsche Wirtschaft auf einen länger anhaltenden Wachstumspfad eingeschwenkt ist und damit der lang ersehnte "sich selbst tragende Aufschwung" Realität geworden ist. Werden die Ursachen und Bedingungen der Entwicklung des Jahres 1994 genauer betrachtet, bleibt von dieser Interpretation allerdings nicht mehr viel übrig:

Table 12: Nachfrage-Produktionslücke in den neuen Bundesländern 1991-1994

| Jahr | Brutto-sozialprodukt, BSP(1) | Inlandsnachfrage (1,2) | Inlandsnachfrage je Einheit BSP | BSP minus Inlandsnachfrage (1) | Außenbeitrag (3) | öffentliche Finanztransfers (4) | Mrd. DM | Mrd. DM | Mrd. DM | Mrd. DM |
|------|------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1991 | 214,0                        | 358,3                  | 1,67                            | -144,3                         | -160,0           | 141,8                           |         |         |         |         |
| 1992 | 273,4                        | 457,4                  | 1,67                            | -184,0                         | -198,0           | 172,1                           |         |         |         |         |
| 1993 | 314,8                        | 512,1                  | 1,63                            | -197,3                         | -209,0           | 190,1                           |         |         |         |         |
| 1994 | 349,0                        | 562,4                  | 1,61                            | -213,4                         | -221,0           | 194,5                           |         |         |         |         |

1 In jeweiligen Preisen.

2 Letzte inländische Verwendung: privater Verbrauch + Staatsverbrauch + Bruttoinvestitionen.

3 Saldo der Lieferungen und Bezüge von Waren und Dienstleistungen des früheren Bundesgebiets in die bzw. aus den neuen Ländern und Berlin-Ost (ohne Erwerbs- und Vermögenseinkommen).

4 Bruttotransfer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

– Wie in den Vorjahren sind die Brutto-Transferleistungen (die in etwa dem "Außenbeitrag" Ostdeutschlands entsprechen; bei diesem statistischen Konstrukt werden Ost- und Westdeutschland jeweils als "Ausland" betrachtet) aus dem früheren Bundesgebiet in die neuen Bundesländer weiter angestiegen. Der immer noch hohe, sogar leicht ansteigende Außenbeitrag ist letztlich Beleg für eine noch nicht selbsttragende Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland. Die nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten "Ausfuhren" von Ost- nach Westdeutschland erhöhten sich 1994 zwar gegenüber dem Vorjahr um 11,4 Mrd. DM, im gleichen Zeitraum war der Zuwachs ostdeutscher „Einfuhren“ aus Westdeutschland mit 23,2 Mrd. DM aber doppelt so hoch.

– Die ostdeutschen Ausfuhren in die Länder der EU sind volkswirtschaftlich marginal. Im ersten Halbjahr 1994 betragen sie beispielsweise 1,275 Mrd. DM, was – gemessen an den Ausfuhren Westdeutschlands – lediglich 0,8 vH sind. Diese Exportbeiträge sind viel zu gering, um einen dauerhaften Impuls für Ostdeutschland zu initiieren.

– Im Zeitraum von vier Jahren hat sich der ostdeutsche Anteil am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt trotz der hohen Transferleistungen nur auf 8,6 vH erhöht; und das bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 20 vH.

Es wird also immer deutlicher: Alle Träume von der schnellen Aufholjagd Ostdeutschlands sind bisher an den Realitäten zerschellt. Die gegenwärtigen Wachstumsraten in Ostdeutschland müßten schon mehr als zehn Jahre durchgehalten werden, um schließlich beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner das westdeutsche Durchschnittsniveau zu erreichen. Seriöse Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands gehen aber davon aus, daß sich die 1994 erreichten Zuwachsraten nicht dauerhaft fortsetzen werden, sondern daß mit einer Abflachung des Wachstums zu rechnen ist.

#### *Standortentscheidungen der Industrie sind weitgehend abgeschlossen*

Die wichtigsten Standortentscheidungen der Industrieunternehmen sind weitgehend abgeschlossen. Neuansiedlungen großer Unternehmen bzw. Betriebe aus Westdeutschland und dem Ausland sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu erwarten. Auch die wesentlichen Entscheidungen über die Fortführung der industriellen Kernsektoren (Werften, Stahlindustrie, Chemieindustrie, Maschinenbau und Elektroindustrie) auf radikal reduziertem Beschäftigungsniveau sind mittlerweile fixiert.

#### *Rasches Wachstum der Industrieproduktion bei hohen Niveaurückständen und starker westlicher Konkurrenz*

Die Wachstumsraten der Industrie für 1994 fallen auf den ersten Blick außerordentlich hoch aus, zudem konnten fast alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes auf positive Zuwachsraten verweisen. Aufgrund der massiven Produktivitätssteigerungen gegenüber 1993 hat sich dabei jedoch die Beschäftigtenzahl im Verarbeitenden Gewerbe nicht erhöht, im Gegenteil, sie reduzierte sich noch einmal um etwa 11 vH.

Aus den formell hohen Wachstumsraten ziehen viele Politiker aber auch Ökonomen falsche Schlüsse hinsichtlich der weiteren Gestaltung von Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer. Sie ignorieren häufig die nach wie vor kritische Situation der ostdeutschen Industrie. Ein *Vergleich des Niveaus* der ostdeutschen mit der westdeutschen Industrieproduktion macht dies deutlich. Die ausgewiesenen Rückstände sind noch immer derart groß, daß realistischere Weise Jahrzehnte für ihre Beseitigung notwendig sein werden.

Einerseits beziehen sich die relativen Wachstumsraten sowie die absoluten Zuwächse nach dem Produktionszusammenbruch auf ein niedriges Ausgangsniveau (Basiseffekt), andererseits wird – von wenigen Ausnahmen abgesehen – das Wachstum des Verarbeitenden Gewerbes von solchen Wirtschaftszweigen bestimmt, die vorrangig lokale Märkte bedienen (so z.B. Steine/Erden, Stahl- und

Tabelle 13: Rückstand des Verarbeitenden Gewerbes der neuen Bundesländer im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands, 1994

| Vergleichskennziffern  | Verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschlands in vH (Westdeutschland = 100) |
|--|--|
| Produktivität (BIP je Beschäftigten)   | 51,8   |
| Umsatz je Beschäftigten  | 57,2   |
| Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes   | 5,8  |
| Außenhandelsumsatz je Beschäftigten  | 22,9   |
| Außenhandelsumsatz des Verarbeitenden Gewerbes                               | 2,3  |
| Kapitalintensität je Beschäftigten   | 75   |
| Kreditbelastung der Sachanlagen ostdeutscher Produktionsunternehmen (1993) * | 218  |

\* Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank.  
Quelle: SÖSTRA

Leichtmetallbau, Ernährungsgewerbe). 1994 ist diese Differenzierung noch ausgeprägter als bereits in den vorhergehenden Jahren ausgefallen. Damit bleibt die regionale "Exportkraft" der neuen Bundesländer extrem schwach, und es bestehen somit auch kaum Möglichkeiten, den extrem hohen negativen "Außenbeitrag" zu reduzieren. Schließlich zeigen die Kennziffern in der Tabelle, daß die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen aufgrund der fehlenden Absatzmärkte und der dadurch bedingten niedrigen Produktivität noch extrem gefährdet ist. Ohne weitere oder fortgeführte Förderprogramme sind daher zahlreiche Firmenzusammenbrüche in Ostdeutschland zu erwarten.

Auch der Blick auf den arbeitstäglichen Nettoproduktionsindex verdeutlicht die Talfahrt der ostdeutschen Industrie in den vergangenen Jahren und die Dimension des notwendigen Aufholprozesses: Erst wenn der (mit Bezug auf das 2. Halbjahr 1990 aus-

Tabelle 14: Arbeitstäglicher Nettoproduktionsindex im 3. Quartal 1994\* (2. Halbjahr 1990 = 100)

|  |              |
|--|--------------|
| Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden | 242,1        |
| Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau  | 200,3        |
| Bauhauptgewerbe                                  | 200,1        |
| Druckerei und Vervielfältigung                   | 147,3        |
| Mineralölverarbeitung                            | 144,0        |
| Eisen-, Blech- und Metallwaren                   | 141,1        |
| Ernährungsgewerbe                                | 120,2        |
| Straßenfahrzeugbau                               | 102,8        |
| <i>Produzierendes Gewerbe insgesamt</i>          | <i>102,6</i> |
| Elektrizitäts- und Gasversorgung                 | 98,7         |
| Chemische Industrie                              | 65,9         |
| Elektrotechnik                                   | 62,8         |
| Maschinenbau                                     | 31,2         |

\* Da sich das Produktionsvolumen der DDR im 1. Halbjahr 1990 etwa halbierte, sind erst bei Werten von ca. 200 die Produktionsvolumen zum Jahreswechsel 1989/90 wieder erreicht.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

gewiesene) Nettoproduktionsindex auf den Wert 200 klettert, ist das industrielle Produktionsniveau der ehemaligen DDR zum Jahreswechsel 1989/90 erreicht. Bekanntermaßen setzte bereits im Frühjahr 1990 die rasche Talfahrt der DDR-Industrie ein und führte im Ergebnis dazu, daß im 2. Halbjahr 1990 – dem Bezugszeitraum der aktuellen Statistiken – nur noch die Hälfte des „normalen“ Produktionsvolumens der ehemaligen DDR erzielt wurde. Von der Erreichung dieses „normalen“ Produktionsvolumens sind die meisten Bereiche des Produzierenden Gewerbes aber weit entfernt.

Die höchsten Nettoproduktionswerte erzielten vor allem diejenigen Branchen, die überwiegend lokale und regionale Märkte bedienen. Allerdings herrscht auch auf diesen Märkten oft eine große Konkurrenz westlicher Anbieter, so daß selbst solche typi-

schen Märkte des bodenständigen Gewerbes bei weitem nicht ausschließlich von "einheimischen" ostdeutschen Unternehmen bedient werden.

Das als "Konjunkturlokomotive" gefeierte *Baugewerbe* in Ostdeutschland verfügte zunächst über günstige Rahmenbedingungen. Ein jahrelang aufgestauter Bedarf schien Sorgen um Absatz und Marktanteile zu vertreiben. Die Privatisierung vollzog sich schneller als in anderen Bereichen des Produzierenden Gewerbes, und nicht zuletzt wurde der verschlissene Kapitalstock rasch erneuert. Außerdem gehörte das Baugewerbe zu den wenigen Wirtschaftsbereichen Ostdeutschlands, in denen kein abrupter und radikaler Beschäftigungsabbau erfolgte wie etwa in der Industrie oder in der Landwirtschaft. Einen beträchtlichen Teil der in den neuen Bundesländern realisierten Bauleistungen haben ungeachtet dessen Unternehmen aus dem früheren Bundesgebiet übernommen. Westdeutsche Bauunternehmen können über ihre Betriebsgröße, umfassende Verkaufsstrategien, günstigere Kreditbeschaffungsmöglichkeiten und den Einsatz ausländischer Bauarbeiter Kostenvorteile einsetzen. Mit ihren strukturellen und damit strategischen Marktvorteilen werden ostdeutsche „Newcomer“ und kleine und mittlere Baufirmen mit nur unzureichender Kapitalausstattung bei der Markterschließung behindert. So werden nur 70 vH des in den neuen Bundesländern vorhandenen Bauvolumens auch durch einheimische Baubetriebe realisiert. Im Gegensatz zu allen westdeutschen Flächenstaaten besteht in allen neuen Bundesländern ein bedeutender und zudem noch anwachsender innerdeutscher "Importüberschuß" an Bauleistungen. Aus fehlenden Baukapazitäten in Ostdeutschland ist dieser Leistungstransfer nicht erklärbar. Die Zahl der ostdeutschen Arbeitslosen in den Bauberufen hat sich seit 1992 bei etwa 50.000 eingepegelt, der Auftragsbestand je Beschäftigten betrug im September 1994 in den Baubetrieben des früheren Bundesgebiets 80.000 DM, in den neuen Bundesländern waren es dagegen nur 52.800 DM. Ein großer Teil des Baubooms speist sich schließlich aus der explosiv gestiegenen und häufig sehr spekulativen Errichtung von abschreibungsbegünstigten Bürobauten und Geschäftszentren. Nach dem Ende 1996 auslaufenden Fördergebietsgesetz für dieses derzeit sehr bedeutsame

Marktsegment wird der Geschäftszentren- und Bürobau wahrscheinlich erst einmal kollabieren.

Die *Nahrungs- und Genußmittelindustrie*, ebenfalls eine starke Komponente des bodenständigen Gewerbes, hat sich in Ostdeutschland noch nicht ausreichend gegenüber den marktbeherrschenden westdeutschen Unternehmen behauptet. Im früheren Bundesgebiet arbeiten je 1.000 Einwohner durchschnittlich 7 Beschäftigte im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe. Dabei ist es überraschend, wie relativ gleichmäßig dieses Gewerbe in den einzelnen Bundesländern des früheren Bundesgebietes besetzt ist: Die Einzelwerte bewegen sich zwischen 5,3 in Hessen und 9,3 in Niedersachsen. Demgegenüber liegt der Durchschnitt der neuen Bundesländer bei nur 4,8 Beschäftigten im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe je 1.000 Einwohner; hier wird also noch nicht einmal der Minimalwert von Hessen erreicht. Bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 20 vH werden in den neuen Bundesländern bei einem etwa annähernd gleich hohen Pro-Kopf-Verbrauch an Erzeugnissen des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes nur 8 vH der gesamtdeutschen Produktion erzeugt.

Mit Ausnahme der im wesentlichen baurelevanten Bereiche (*Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Bauhauptgewerbe, Stahl- und Leichtmetallbau*) blieben alle anderen Wirtschaftszweige, darunter auch solche mit einer hohen Wertschöpfung wie die *Chemische Industrie, der Maschinenbau* sowie die *Elektrotechnik*, mit ihren Leistungen auch 1994 noch erheblich unter dem arbeitstäglichen Niveau des 2. Halbjahres 1990. Offensichtlich wird damit: Die in Ostdeutschland im Verlauf der beiden zurückliegenden Jahre gestiegenen Ausrüstungsinvestitionen geben wie die wieder steigenden gesamtdeutschen Außenhandelsumsätze keine oder nur geringfügige Impulse für die ostdeutsche Investitionsgüterindustrie. Im Gegenteil, der Maschinenbau erreichte im ersten Vierteljahr 1994 den tiefsten Stand seiner arbeitstäglichen Nettoproduktion seit 1990. Das niedrige Produktionsniveau des Maschinenbaus und der Elektrotechnik ist somit Indiz dafür, daß die Verflechtungsstrukturen der Industrie in den neuen Bundesländern weitgehend und – so ist zu befürchten – auch endgültig zerschlagen sind.

## Strukturelle Defizite in vielen Bereichen

### *Regionale Differenzierung der Industriedichte bei insgesamt niedrigem Niveau*

1994 arbeiteten von 1.000 Einwohnern Ostdeutschlands nur noch 43 in Unternehmen des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes, drei Jahre zuvor waren es noch 130. Im früheren Bundesgebiet lag die Industriedichte im gleichen Jahr dagegen bei 97 Beschäftigten je 1.000 Einwohner und war damit mehr als doppelt so hoch wie in den neuen Bundesländern.

Die gegenwärtig "hochindustrialisierten" Regionen in den neuen Bundesländern erreichen gerade die Industriedichte einer der strukturschwächsten Regionen des früheren Bundesgebietes, des Regierungsbezirkes Lüneburg mit 68 Industriearbeitsplätzen je 1.000 Einwohner: Der Arbeitsamtsbezirk Merseburg hat eine diesbezügliche Quote von 68 je 1.000 Einwohner, es folgen Jena mit 65, Dessau mit 61, Chemnitz mit 59 und Plauen mit 58. Die niedrigsten ostdeutschen Werte werden in Stralsund (22), Stendal (23), Neubrandenburg (24), Potsdam (25) und Berlin-Ost (28) erreicht. Außerdem haben die regionalen Disparitäten innerhalb Ostdeutschlands – wie bereits die angeführten Zahlen zeigen – weiter zugenommen: Die ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg fallen gegenüber Sachsen und Thüringen in der Industriedichte weit zurück.

### *Begünstigung kapitalintensiver Branchen – falsch strukturierte Investitionen*

Aus den bereits genannten Gründen muß aber nicht nur die Investitionsförderung weiter fortgesetzt werden, gleichzeitig steht ein gründlicher Umbau, eine Neuordnung der bisherigen Förderprogramme und -instrumente auf der Tagesordnung. Die außerordentlich großzügigen Subventionen an überwiegend westliche Investoren – welche, wie es die Förderphilosophie der Bundesregierung vorsah, Kapital in Ostdeutschland anlegen sollten – hatten

nicht nur positive Effekte für die Struktur der ostdeutschen Industrie. Zwar stieg die Kapitalintensität je Beschäftigten 1994 auf rund 75 vH des westdeutschen Niveaus, mit den Investitionszuschüssen und -zulagen wurden jedoch *vor allem Anlagen in (vorwiegend Männer beschäftigenden) kapitalintensiven Branchen gefördert*. Weitaus weniger Investitionen wurden dagegen in arbeits-, wertschöpfungs-, innovations- und nicht zuletzt exportintensiven Wirtschaftszweigen realisiert, von denen wesentlich höhere Beiträge zur Milderung der ostdeutschen Arbeitslosigkeit und der Transferabhängigkeit zu erwarten sind.

Von den gesamten *Investitionen in das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe* entfielen im Zeitraum von 1991 bis 1994 fast 60 vH auf kapitalintensive Zweige, die überwiegend mit bereits markteingeführten oder aber auf lokale Märkte orientierten Produkten westliches Kapital für einen schnellen und gewinnträchtigen Umschlag anzogen. Dazu zählten die Nahrungs- und Genußmittelherstellung, die allein rund 18 vH der Investitionssumme absorbierte, die Chemieindustrie (12,4 vH), die Mineralölverarbeitung (9 vH), die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden (10 vH) sowie die Eisen- und Stahlindustrie (1,9 vH). Demgegenüber flossen im gleichen Zeitraum in den export- und innovationsintensiven Maschinenbau nur 8,2 vH aller Investitionen und in die Elektrotechnik nur 6,4 vH. In einigen Branchen kam es zwar zur Realisierung von Großprojekten westlicher Konzerne – wie beispielsweise im Straßenfahrzeugbau (5,3 vH aller Investitionen) und im Schiffbau (1,6 vH), – die erhofften großen Entlastungswirkungen für die Arbeitsmärkte der Investitionsstandorte blieben jedoch aus: dies vor allem deshalb, weil es sich bei den dortigen Ansiedlungen um hochrationalisierte und arbeitsparende Produktionsstätten handelt, die überwiegend in die – außerhalb Ostdeutschlands befindlichen – Zuliefernetze und Kooperationbeziehungen sowie Forschungs- und Entwicklungspotentiale der westlichen Investoren eingebunden sind.

Das Volumen, aber auch die Struktur der seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion in Ostdeutschland durchgeführten Investitionen haben das Dilemma des fortschreitenden Abbaus von Arbeitsplätzen bisher nicht durchgreifend lösen können:

– Obwohl die jährlichen Wachstumsraten der beiden letzten Jahre beachtlich sind, reichten sie noch nicht aus, die seit dem 2. Halbjahr 1990 entstandene Lücke bei der Investitionsintensität je Einwohner zu schließen: In den zurückliegenden viereinhalb Jahren zusammengenommen wurden in den neuen Bundesländern je Einwohner 95 vH des westdeutschen Niveaus investiert, bei den Ausrüstungsinvestitionen waren es sogar nur 80 vH.

– Besonders negativ für die Schaffung von langfristig konkurrenzfähigen Arbeitsplätzen ist der stetig sinkende Anteil von Ausrüstungsinvestitionen. Er ist von 45,4 vH in 1991 auf 30,9 vH in 1994 zurückgegangen, mehr als in Westdeutschland mit Werten von 46,9 vH bzw. 37,1 vH. Daß diese Entwicklung nicht auf die unterschiedliche Wirtschaftszweigstruktur der Investitionstätigkeit zurückzuführen ist, beweist auch der West-Ost-Vergleich der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe: Während im früheren Bundesgebiet nur 17,1 vH aller Anlageinvestitionen dieses Wirtschaftsbereiches 1993 Bauinvestitionen waren, betrug dieser Anteil im gleichen Wirtschaftsbereich der neuen Bundesländer immerhin 30,2 Prozent.

– Von den Investitionen in den gesamten Unternehmenssektor ohne den Bereich der Wohnungsvermietung (1991: 64,4 Mrd. DM; 1992: 82,7 Mrd. DM; 1993: 94,5 Mrd. DM) entfielen nur geringe Teile auf das – für volkswirtschaftliche Multiplikator- und Akzeleratoreffekte besonders wichtige – Verarbeitende Gewerbe: 20,2 Mrd. DM in 1991, 25,2 Mrd. DM in 1992 und 27,3 Mrd. DM in 1993. Dem stand 1993 allein im Sektor Handel und Verkehr/Nachrichtenübermittlung ein Investitionsvolumen von 35,3 Mrd. gegenüber.

### *Industrielles Forschungs- und Entwicklungspotential gewaltig geschrumpft*

Gegenwärtig verfügt Ostdeutschland nur noch über 2,5 vH des deutschen Industrieforschungspotentials. Dieser Indikator der Innovationskraft einer Region bleibt damit noch weit hinter dem ohnehin geringen Anteil Ostdeutschlands an der gesamtdeutschen Industrieproduktion von 5-6 vH zurück. In einem Zeitraum von nur vier Jahren ist die Zahl der Forscher und Entwickler in der Industrie von 85.700 auf gegenwärtig nur noch 16.000 geschrumpft. Zum Vergleich: Allein der Siemens-Konzern verfügt in Westdeutschland über ein größeres Forschungs- und Entwicklungspotential als die gesamte Industrie der neuen Bundesländer. Auch wenn die Treuhandanstalt bei der Privatisierung der Unternehmen versucht hat, industrielle FuE-Kapazitäten in – öffentlich geförderte – Forschungs GmbH zu überführen, hat sie doch nur selten ernsthafte Anstrengungen unternommen, in den von ihr verwalteten Unternehmen innovationsrelevante Arbeitsplätze zu erhalten. Dies muß – neben anderen – als ein grundlegender Mangel ihrer Privatisierungspolitik bezeichnet werden, der die ostdeutsche Industrie nachhaltig geschwächt hat. Inzwischen konzentrieren sich die Forschungsaktivitäten in Ostdeutschland – nicht zuletzt in Ermangelung vorhandener Großunternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten – auf Klein- und Mittelbetriebe, die zudem hochgradig von staatlichen Innovationsförderprogrammen abhängig sind. In den alten Bundesländern ist dagegen eine völlig andere Struktur zugunsten großbetrieblicher FuE-Kapazitäten und weitgehend privat finanzierter Innovationsaktivitäten zu verzeichnen.

### *Zur ostdeutschen Beschäftigungsentwicklung*

Die in allen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft ansteigende Leistungskraft hat aufgrund des sehr niedrigen Ausgangsniveaus und des raschen Produktivitätswachstums die Probleme des Arbeitsmarktes bislang nicht mildern können. Vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

wurden im letzten Jahresgutachten 1994/95 die immensen Ungleichgewichte auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt beklagt. Er blieb allerdings sprachlos, wenn es um Vorschläge zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit im Osten Deutschlands ging. Lapidar vor allem die Aussage: "Vor allem ist schwer absehbar, in welchen Bereichen hinreichend viele Arbeitsplätze geschaffen werden könnten". Dies hält den Sachverständigenrat aber nicht vom gebetsmühlenhaften Beklagen der angeblich zu hohen Löhne in den neuen Bundesländern ab.

Das wahre Ausmaß des Rückgangs der Beschäftigung erhält man durch eine Langzeituntersuchung der Beschäftigung von Männern und Frauen im Alter von 16 bis 65 Jahren (Sozio-ökonomisches Panel des DIW). Waren 1990 noch 84,5 vH aller Männer und 55,2 vH aller Frauen dieser Altersgruppe in Ostdeutschland vollzeitbeschäftigt, so waren es vier Jahre später nur noch 61,7 vH aller Männer und 40,3 vH aller Frauen. Im 2. Halbjahr 1991 – dem Zeitraum ihrer erstmaligen Ermittlung – wurden in den neuen Bundesländern noch 6,3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ermittelt, deren Zahl bis zum 1. Halbjahr 1994 kontinuierlich auf 5,4 Millionen sank. Zwar ist die Zahl der Beitragspflichtigen im September 1994 erstmals – im Vergleich zum Vorjahreszeitraum – leicht angestiegen, eine deutliche Zunahme für 1995 wagt jedoch kein Forschungsinstitut zu prognostizieren.

Träger des geringen Beschäftigungswachstums war die *Bauwirtschaft*, der es gelang, im Verlaufe des Jahres 1994 einen Zuwachs an Arbeitsplätzen von etwa 6 vH zu erzielen. Die zu den eigentlichen Hoffnungsträgern hochstilisierten Bereiche des *tertiären Sektors* haben im Verlauf des Jahres 1994 dagegen keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. So stagnierten auch 1994 die Beschäftigtenzahlen im Groß- und Einzelhandel sowie im Gastgewerbe oder sind sogar rückläufig. Die Zahl der Arbeitsplätze im *Verarbeitenden Gewerbe* verringerte sich 1994 insgesamt um weitere 11 vH. Allerdings waren von diesem Rückgang nicht mehr – wie in den Vorjahren – ausnahmslos alle Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes betroffen. Erstmals gab es einzelne Industriebranchen mit steigenden Beschäftigtenzahlen, und zwar die Berei-

che Herstellung von Kunststoffwaren, Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Papier- und Pappeverarbeitung, Holzbearbeitung sowie der Bereich Druckerei und Vervielfältigung. Die genannten Bereiche konnten zusammen einen bescheidenen Zuwachs von 8.500 Arbeitsplätzen ausweisen. Demgegenüber setzte sich der Abbau von Arbeitsplätzen in den Industriebereichen mit einer traditionell hohen Wertschöpfung, wie z.B. im Maschinenbau und in der Chemischen Industrie, auch im Jahre 1994 weiter fort: Allein diese beiden Branchen verloren 1994 weitere 40.000 Beschäftigte.

Insgesamt liegt die Arbeitsplatzlücke in den neuen Bundesländern bei etwa 2,5 Millionen und betrifft somit knapp ein Drittel aller Erwerbspersonen. Dabei lag 1994 die registrierte jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen mit 21,5 vH etwa doppelt so hoch wie die der Männer mit 10,9 vH.

*Zusammenfassung: Dependenzökonomie mit hoher Arbeitslosigkeit und großem Armutspotential*

Die ökonomische und finanzielle Abhängigkeit Ostdeutschlands vom früheren Bundesgebiet wird auf Jahrzehnte erhalten bleiben. 1994 lag die Lücke zwischen dem Bruttosozialprodukt und der inländischen Endnachfrage nach wie vor bei etwa 38 vH. In gleicher Höhe besteht ein Importüberschuß gegenüber Westdeutschland. Beides wird weitgehend durch die öffentlichen Transfers finanziert, die auch für die nächsten 15-20 Jahre unverzichtbar sein dürften.

Ostdeutschland ist entsprechend den Eigentumsverhältnissen die größte EU-Region mit weitgehend externer Steuerung. Gleichzeitig ist die Betriebsgrößenstruktur völlig atypisch für eine hochentwickelte Volkswirtschaft, da in der Industrie keine Großbetriebe mit mehr als 5.000 Beschäftigten existieren und nur noch wenige Unternehmen mehr als 1.000 Beschäftigte aufweisen. Gerade diese beiden Betriebsgrößengruppen aber sind es, die in Westdeutschland etwa 80 vH des industriellen Forschungs- und Entwicklungspersonals auf sich vereinigen.

Ein weiteres typisches Merkmal für die Dependenzökonomie Ostdeutschlands sind die nach wie vor sehr hohen Auspendlerquoten einerseits und Abwanderungsquoten andererseits. Nicht zuletzt bildet der extrem hohe Geburtenrückgang auf nicht einmal die Hälfte des Ausgangsniveaus Ende der 80er Jahre in Kombination mit der hohen Abwanderungsquote ein Gefährdungspotential für die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands: Die Überalterung wird drastisch zunehmen, die *demographische Delle wird größer sein als nach den beiden Weltkriegen*. Dies führt tendenziell zu einem weiteren Abbau wichtiger Infrastruktureinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen usw.) und damit zu weiterem Personalabbau, insbesondere in den ländlichen Regionen der neuen Bundesländer.

#### 4.2 Maßnahmen zur Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands

Die Analyse der wirtschafts-, industrie- und beschäftigungspolitischen Situation Ostdeutschlands hat gezeigt, daß die Gestaltungsspielräume einer gezielten Aufbaupolitik äußerst eng sind und durch wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung in den letzten vier Jahren weiter beschnitten wurden:

– Erstens sind eine rigide Privatisierungspolitik und hohe Investitionen offenbar keine hinreichenden Bedingungen für den Erhalt vorhandener und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, schon gar nicht für eine an ökologischen Erfordernissen ausgerichtete Wirtschaftsweise.

Die ökologiepolitischen Fehler Westdeutschlands werden beim Neuaufbau der neuen Bundesländer häufig wiederholt, Infrastruktur-, Städtebau- und Industrieinvestitionen nur selten an ökologischen Zielen ausgerichtet. So wird beispielsweise die ineffiziente und klimazerstörende Energieversorgungsstruktur Ostdeutschlands mit Großkraftwerken auf Braunkohlenbasis mit Investitionskosten von etwa 30 Mrd. DM von den westdeutschen

Energiekonzernen komplett erneuert und teilweise sogar erweitert, obwohl viel effizientere und umweltfreundlichere Strukturen mit großen positiven Beschäftigungseffekten entwickelt werden könnten.

– Zweitens kann das Wirtschaftswachstum kaum weiter beschleunigt werden; im übrigen besteht aufgrund der dann weiter steigenden Produktivitätsgewinne die Gefahr eines "jobless growth", eines beschäftigungslosen Wirtschaftswachstums.

– Drittens bedarf es enormer Anstrengungen, um in Ostdeutschland auf eine mittlere Frist von 10-15 Jahren deutlich höhere Wachstumsraten als in Westdeutschland zu sichern.

Gleichwohl oder gerade deshalb bleibt es zumindest für die nächsten zehn Jahre eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Investitionen in die ostdeutsche Industrie zu begünstigen, um damit ein Mehr an Produktion, an Export, an Einkommen und an Arbeitsplätzen zu schaffen. Die bisherigen Erfahrungen lehren aber, daß Investitionsförderung allein zur Erreichung dieser Ziele nicht ausreichend ist, vielmehr gilt es, das gesamte Fördervolumen und das bisherige Förderinstrumentarium zu seiner Verteilung zu überprüfen und neu zu ordnen. Mit der politischen Zielstellung, die ostdeutsche Industrie auf das westdeutsche Leistungs- und Beschäftigungsniveau zu heben, muß aber verbunden sein, daß die deutschen Förder- und Regulierungsinstrumentarien in Ost- wie auch in Westdeutschland wesentlich stärker als bisher an ökologischen und sozialen Zielen auszurichten sind. Ostdeutschland allein ist ökonomisch und politisch viel zu schwach, um eine solche Wende bundesdeutscher Politik einleiten zu können.

Nur ein Bündel in sich abgestimmter wirtschafts-, industrie- und strukturpolitischer Maßnahmen, in dem neben den Investitionen auch Strategien zur Öffnung und Sicherung zusätzlicher Märkte enthalten sind, verknüpft mit einem Paket von besonderen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen kann die sozio-ökonomische Misere in Ostdeutschland auch nur im Ansatz auflösen.

Aufgrund der noch lange anhaltenden ökonomischen Abhängigkeit Ostdeutschlands bleibt der derzeitige Transferbedarf von

etwa 150 Mrd. DM jährlich zumindest für die nächsten 10 Jahre weiter notwendig. Um die Akzeptanz dieser Daueranstrengung in Westdeutschland zu gewährleisten, muß vor allem die Finanzierung dieser Transfers sozial gerecht ausgestaltet werden. Der Solidaritätszuschlag von 7,5 vH der Steuerschuld ist durch eine Ergänzungsabgabe ab 50.000 bzw. 100.000 DM Jahreseinkommen (Ledige bzw. Verheiratete) zu ersetzen. Auch die übrigen – von uns in den letzten Jahren bereits mehrfach unterbreiteten – Finanzierungsvorschläge zur Deckung der Kosten der Einheit wie die Investitionsabgabe sowie die Auflage einer Zwangsanleihe auf höhere Geldvermögen u.a. sind nach wie vor aktuell.

*Schwerpunkt 1: Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen und Stimulierung von Investitionen in den Mietwohnungsbau nach ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien*

Sowohl in der Verkehrsinfrastruktur, der Energiewirtschaft, in der Abfall- und Wasserpolitik als auch im Städte- und Wohnungsbau kann die Verbindung ökonomischer, sozialer wie auch ökologischer Kriterien durch die öffentlichen Hände viel stärker zur Geltung gebracht werden, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist. Die einzelnen Fachpolitiken sollten in einem *öffentlichen Umbauprogramm für Beschäftigung und Umwelt* gebündelt werden.

Die Steuererleichterungen, Investitionszulagen und Sonderabschreibungen für den nicht für den Eigenbedarf projektierten, gewerblichen Bürobau sollten sofort gestoppt werden, da in diesem Segment eine massive Überproduktion zutage tritt. Dagegen müssen zusätzliche Mittel für die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften in kommunaler und genossenschaftlicher Eigentümerschaft bereitgestellt werden, um die notwendigen Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen ohne unzumutbare Mietsprünge finanzieren zu können. Auch eine vollständige Übernahme der Altschulden dieser Gesellschaften durch den Bund ist angebracht. Die heutige Schwerpunktbildung der öffentlichen Wohnungsbauförderung mit Hilfe des dritten Förderweges, der bei einer öffentlichen Förde-

rung von bis zu 100.000 DM je Wohnung dennoch nur eine Bindungswirkung von 10-12 Jahren verlangt, ist – weil teuer und zugleich mit enormen Zukunftshypotheken belastet – statt dessen zurückzufahren.

*Schwerpunkt 2: Regionale Förderpolitik – Vorschläge für eine alternative Industriepolitik in Ostdeutschland*

In den vergangenen zwanzig Jahren ist es zwar nicht gelungen, in Westdeutschland die Unterschiede zwischen den wirtschaftlich schwächeren bzw. stärkeren Bundesländern zu überwinden: 1993 wie auch zwanzig Jahre zuvor erzeugten die in ihrer Wirtschaftskraft schwächeren Bundesländer Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein je Einwohner nur etwa 85 vH des Bruttoinlandsprodukts des Bundesdurchschnittes. Gleichwohl muß im internationalen Vergleich dieses Ergebnis bundesdeutscher Regionalförderung – eingesetzt wurden und werden solche Instrumente wie die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Regionalförderung der EU, der Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen oder auch regional differenzierte Innovationsförderinstrumente – als Erfolg gewertet werden: dies deshalb, weil die marktimmanten regionalen Polarisierungstendenzen in anderen vergleichbaren Ländern zu einem Anwachsen der regionalen Disparitäten geführt haben.

Überträgt man diese Erfahrungen auf die Politik für die neuen Bundesländer, so bleibt die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau in einem überschaubaren Zeitraum dann ein leeres Versprechen, wenn das gegenwärtig massive Fördergefälle zugunsten der neuen Bundesländer nicht für weitere 10-15 Jahre im Grundsatz aufrecht erhalten bleibt. Das Ost-West-Fördergefälle unterscheidet sich derzeit von der bislang in Westdeutschland praktizierten regionalpolitischen Förderintensität ganz prinzipiell und muß dies auch: Die West-Ost-Disparitäten sind ungleich größer als das Niveau der früheren oder gegenwärtigen Disparitäten innerhalb Westdeutschlands.

Versuche, bei den Förderleistungen für Ostdeutschland rigorose Kürzungen vorzunehmen, führen zwangsläufig dazu, den Bedarf an Transferzahlungen für soziale Zwecke wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Wohngeld, Sozialhilfe usw. zu steigern. Es würde dann völlig aussichtslos sein, in Ostdeutschland die wirtschaftliche Rückständigkeit zu vermindern und die eigenständige Reproduktionsfähigkeit zu stärken. Wie Berechnungen der Bundesbank zeigen, ist die Akkumulationskraft der ostdeutschen Industriebetriebe ungeachtet der bisherigen beträchtlichen Förderung noch immer unzureichend: Die Eigenmittelquoten der Unternehmen liegen erheblich unter dem westdeutschen Niveau, das Sachkapital ist über doppelt so hoch mit Krediten belastet wie in Westdeutschland. Aus eigener Kraft ist folglich eine rasche weitere Akkumulation nicht zu erwarten. Im Gegenteil, bei einer wesentlichen Kürzung der öffentlichen Subventionen müßte mit einer weiteren Steigerung der Insolvenzen, einer Abwanderung von Produzenten und mit einem weiteren Absinken der Innovationsaktivitäten gerechnet werden. Die angestrebte Angleichung an westdeutsche Verhältnisse würde ohne die Aufrechterhaltung des drastischen Fördergefälles in weite, kaum mehr zu definierende Ferne rücken.

Die für längere Zeit weiterzuführende beträchtliche öffentliche Förderung einer innovativen und ökologischen Reindustrialisierung ist und bleibt damit der Preis für die abrupte Einbeziehung Ostdeutschlands in das DM-Währungsgebiet und deren wirtschaftliche Konsequenzen.

#### *Pläne der Bundesregierung zur Änderung der Förderpolitik*

Die Bundesregierung hat im Februar 1995 beschlossen, die Fördermittel für Ostdeutschland zielgerichteter einzusetzen. Die Förderpräferenzen sollen im Grundsatz bis 1998 verlängert, dabei jedoch vor allem auf die Industrie konzentriert werden. Die fünfprozentige Investitionszulage für das Verarbeitende Gewerbe wird beibehalten, ebenso die zehnpromtente Investitionszulage für das mittelständische Verarbeitende Gewerbe und das Handwerk bis 1998. Mit mehreren Programmen soll die Eigenkapitalbasis des

ostdeutschen Mittelstands gestärkt werden. Außerdem soll der mittelständische Einzelhandel in den Innenstädten speziell gefördert werden, um deren Revitalisierung zu unterstützen. Die Vermögenssteuer bleibt nach den Plänen bis Ende 1998 ausgesetzt. Unverändert bleiben im Osten überdies bis Ende 1998 die Sonderabschreibungsmöglichkeiten für betriebliche Anlagegüter, für selbstgenutzte gewerbliche Bauten im Verarbeitenden Gewerbe sowie für die Modernisierung von Gebäuden. Für den Mietwohnungsneubau und andere gewerbliche Bauten werden die Abschreibungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau fortgeführt. Für Bürobauten, die nicht im Betriebsvermögen für eigene unternehmerische Zwecke genutzt werden, wird das Fördergebietsgesetz über 1996 hinaus nicht verlängert, ebenso nicht für Einzelhandelsimmobilien auf der grünen Wiese. Der Westteil Berlins soll noch 1995 in die Ostförderung einbezogen werden. Die Zulässigkeit dieser zuletzt genannten Absicht muß allerdings noch von der EU geprüft und die Höhe genehmigt werden.

Diesen Förderansätzen der Bundesregierung ist zwar – mit Ausnahme der Struktur der Wohnungsbauförderung – der Grundtendenzen und auch dem Niveau der geplanten Förderung nach zuzustimmen, nicht jedoch der Absicht, sie zum Jahresende 1998 generell auslaufen zu lassen. Vielmehr wäre es richtig, das Förderinstrumentarium dann erneut zu überprüfen. Zugleich sind aber auch wesentliche Änderungen erforderlich.

Vor allem die 50prozentigen Sonderabschreibungen bewirken eine massive Unternehmens- und Einkommensteuersparnis für reiche Privatpersonen und hochliquide Unternehmen in Westdeutschland. Würden die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in den letzten Jahren gemachten Vorschläge für die Finanzierung der deutschen Einheit aufgegriffen (Investitionsabgabe, Zwangsanleihe für größere und große Geldvermögensbesitzer usw.), könnte statt mit Steuervergünstigungen – die immer die Einkommens- und Vermögensstarken begünstigen – stärker mit Investitionszulagen und -zuschüssen gearbeitet werden.

Zu beseitigen sind ferner:  
– die einseitige Ausrichtung auf die Investitionsförderung kapitalintensiver Industriezweige,

- die pauschale Förderung von Investitionen unabhängig von den ökologischen und sozialen Problemen der Standorte,
- die komplizierten und langwierigen Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie
- die unüberschaubare Vielzahl, Inkompatibilität und Zersplitterung der Förderprogramme.

Dabei muß allerdings der *Zielkonflikt* zwischen der Forderung nach Einfachheit der Antragsverfahren und der Forderung nach ökologischer, ökonomischer und regionaler Zielgenauigkeit – die i.d.R. eine Einzelfallprüfung der Förderanträge verlangt – bedacht werden: Investitionszulagen werden pauschal gewährt, auf sie besteht – wenn nicht bestimmte Wirtschaftszweige per Gesetz ausgeschlossen sind – ein Rechtsanspruch, und sie sind einfach zu handhaben. Zuschüsse dagegen werden nur per Einzelantrag und ohne Rechtsanspruch gewährt. Je mehr sich die neuen Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland eingespielt haben, desto besser kann das Prinzip der Einzelfallprüfung mit der unbedingt berechtigten Forderung nach Transparenz der Verfahren in Übereinstimmung gebracht werden.

Aus Gründen der Erhöhung der Zielgenauigkeit und der Kontrolle der Mittelverwendung plädieren wir daher der Tendenz nach für die Abschaffung der Zulagen und die Beibehaltung der Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe und den EU-Regionalfonds. Die einzelnen Fördermaßnahmen, insbesondere die verlorenen Zuschüsse, sollten zeitlich begrenzt und degressiv gestaffelt werden. Sie sollten bei Zweigbetrieben westdeutscher Konzerne an besondere Auflagen wie Local-Content-Klauseln, den Transfer von Forschungs-, Entwicklungs- und Managementabteilungen nach Ostdeutschland oder an Erstausbildungsaufgaben gebunden werden.

Anknüpfend an unsere bereits seit Jahren vertretenen Vorschläge sehen wir die folgenden Ansätze für einen Umbau der öffentlichen Hilfen zugunsten der Reindustrialisierung Ostdeutschlands.

#### 1. Weiterführung der Investitionsförderung über die Gemeinschaftsaufgabe (GA) und Mittel der EU (EFRE)

Die beträchtlichen zur Verfügung stehenden Subventionen (36 Mrd. DM in den Jahren 1990 bis 1994) sollten:

- weiterhin über die Bundesländer verteilt, aber dabei viel stärker

in ökologische, sektorale und regionale Zielstellungen eingebunden werden.

- stärker mit Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik gekoppelt werden, z.B. an nachprüfbarbare Auflagen zur Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen – insbesondere arbeitsmarktpolitisch besonders betroffenen Zielgruppen wie Frauen – gebunden werden.

– Die Mittel für Investitionen in die Infrastruktur sollten aufgestockt und mit Projekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik koordiniert werden, um so Synergieeffekte erzielen zu können. Die Lohnkostenzuschüsse zur produktiven Arbeitsförderung nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes – die prinzipiell auch für privatwirtschaftliche Unternehmen akquirierbar sind – können für eine solche Vernetzung unterschiedlicher Fachpolitiken genutzt werden.

#### 2. Weiterführung und Ausbau der besonderen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie von innovativen Betrieben in Ostdeutschland

Die hierfür einzusetzenden Mittel sind aufzustocken und für die förderberechtigten Betriebe längerfristig – etwa für jeweils 5-10 Jahre – und damit kalkulierbar bereitzustellen. Besonders dieser Bereich muß gegenüber der ausschließlichen Begünstigung von Investitionen effektiver gestaltet und gestärkt werden. Dazu gehören:

- ein größeres Engagement des Bundes mit der Verlagerung zentraler Forschungsaufgaben nach Ostdeutschland und mit der Intensivierung bedeutender Projekte des ökologischen Umbaus von Produktion, Technologie und Verbrauch,
- eine Bündelung der Vielzahl von speziellen Innovationsprogrammen und die Vereinfachung und Verkürzung der Antrags- und Bewilligungsverfahren,
- eine höhere Konzentration der Mittel auf die Technologieprogramme und -maßnahmen der Länder, die sie effektiver für ökologische, soziale und regionale Ziele der Landespolitik einsetzen können,
- eine längerfristig spürbare Subventionierung der Lohnkosten und der Investitionen in betriebliche FuE-Vorhaben, z.B. über

eine Ausweitung der Förderung nach § 249h AFG auf die Beschäftigung von Wissenschaftlern und Ingenieuren für Innovationen in ostdeutschen Unternehmen,

– die Einbeziehung auch der (wenigen verbliebenen) Großunternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten in die FuE-Förderung.

### *3. Weiterführung und Ausbau der Hilfen für Existenzgründer*

Mit zunehmender Festigung der Positionen von ostdeutschen Unternehmen wachsen die Möglichkeiten von Ausgründungen. Auch im Umfeld der sich entwickelnden – vom Bund jedoch nachhaltiger zu fördernden – Technischen Universitäten, Hochschulen und öffentlichen und privaten FuE-Einrichtungen vergrößern sich die Chancen für die Gründung innovativer Unternehmen. Das ostdeutsche endogene Potential für derartige Gründungs- und Ausgründungsprozesse wird in absehbarer Zeit jedoch unter einem akutem Mangel an Eigenkapital leiden. Dieser muß in Ermangelung eigener Akkumulationsquellen über öffentliche Hilfen gemildert werden. Die Anschubfinanzierungen für solche Unternehmen und ihre umfassende Begleitung durch Beratungs- und Qualifizierungsangebote sollten in der Regie der Landesregierungen gesichert werden.

### *4. Weiterführung der Förderungs- und Kreditprogramme für den industriellen Mittelstand*

Die bereits installierten Programme des ERP, des KfW und der Deutschen Ausgleichsbank sind mit Sonderkonditionen für die neuen Bundesländer weiterzuführen. In besonderem Maße sollte die Herausbildung regionaler Produktions- und Kooperationsverbände gefördert werden, mit der den Tendenzen hin zur Verfestigung der ostdeutschen Industrie als verlängerte Werkbank der westdeutschen Wirtschaft entgegengewirkt werden kann. Zu verstärken sind insbesondere diejenigen Ansätze im Förderinstrumentarium, die sich auf Markterschließung der westdeutschen und der Exportmärkte richten.

### *Schwerpunkt 3: Markt- und Absatzförderung für ostdeutsche Unternehmen*

Da eine wesentliche Ursache für die nach wie vor sehr geringe Produktivität in Ostdeutschland die Nichtauslastung vorhandener Kapazitäten ist, muß besonderer Wert auf die Absatz- und Marktförderung gelegt werden. Sowohl die überregionale Exportkraft als auch die Fähigkeit, verloren gegangene Märkte – auch in der eigenen, ostdeutschen Region – zurückzugewinnen, muß gestärkt werden. Neben freiwilligen Maßnahmen wie der Einkaufsinitiative Ost sollte insbesondere die Einführung einer Wertschöpfungspräferenz im Rahmen der Umsatzsteuer durchgesetzt werden.

### *Schwerpunkt 4: Strategie für die Treuhandnachfolgesellschaften*

Die nach der Erfüllung des Kernauftrags verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt werden ab Januar 1995 durch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben BvS (Vertragsmanagement, Reprivatisierung, Abwicklung und hoheitliche Aufgaben, Führung der Minderheitenbeteiligungen), durch die Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin BMGB (Auslaufgesellschaften des Bergbaus, Betreuung der über 60 noch zu privatisierenden Unternehmen) sowie – wie bereits bislang – durch die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt TLG und die Bodenverwaltungs- und Bodenverwertungsgesellschaft BVVG wahrgenommen. Die industrie-, struktur- und stadtentwicklungspolitische Bedeutung dieser Aufgaben der Nachfolgesellschaften ist nach wie vor enorm groß.

Prinzipiell sollte mit den über 60 von der BMGB geführten, bislang nicht privatisierten Unternehmen nach dem Prinzip „Sanierung geht vor Privatisierung“ verfahren werden. Dies auch deshalb, weil der umgekehrte Weg nicht nur zum Ende des Jahres 1994 extrem negative Ergebnisse gezeitigt hat, wie die Beispiele der Deutschen Waggonbau AG und Buna Chemie AG zeigten. Statt dessen sollten die eigenen Sanierungskonzepte der Unter-

nehmen stärker berücksichtigt werden. Das Vertragsmanagement wird noch lange mehr als eine bloße juristische Kontrolle der Investitions- und Arbeitsplatzzusagen sein müssen. In nicht wenigen Fällen, in denen Zusagen nicht eingehalten werden, müssen die Unternehmen möglicherweise vom Staat zurückgenommen werden. Insbesondere bei vielen MBO und MBI müssen nachträglich die Anlagevermögen niedriger bewertet werden, wenn ein Konkurs abgewendet werden soll. Auf die jeweilige regionale Bedeutung der betroffenen Unternehmen wird dabei ebenso zu achten sein wie auf die Bedeutung ihres FuE-Potentials. Die TLG muß die Wirtschaftsförderungsbemühungen der Kommunen – so sie denn vernünftig sind – durch ihre Bodenpolitik unterstützen und zugleich den Belangen des Umweltschutzes konsequent Rechnung tragen. Schließlich sollte die BVVG ihren Besitz in erster Linie an die Genossenschaften verpachten und – statt ihn an die Erben der ehemaligen Großgrundbesitzer zu verkaufen – den Gemeinden und Ländern übertragen. Diesbezüglich muß das Entschädigungsgesetz geändert werden.

*Schwerpunkt 5: Beschäftigungswirksame Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik*

Selbst bei Umsetzung aller von uns geforderten wirtschafts-, industrie- und strukturpolitischen Maßnahmen würde die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland noch deutlich höher als in Westdeutschland liegen. Aus diesem Grunde plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für einen abgestimmten Katalog beschäftigungswirksamer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

*Lohnkostenzuschüsse für Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich*

Ungeachtet der prekären Arbeitsmarktlage müssen die ostdeutschen Beschäftigten mit 39,8 Wochenstunden länger arbeiten als Erwerbstätige in Westdeutschland mit 37,9 Wochenstunden.

Darüber hinaus sind auch die tariflichen Urlaubszeiten in Ostdeutschland geringer, was – wie auch die längeren Wochenarbeitszeiten – eine längere Jahresarbeitszeit zur Folge hat.

*Tabelle 15: Tarifvertragliche Wochenarbeitszeit in Ost- und Westdeutschland (Stand: Ende 1994)*

| Von je 100 Beschäftigten<br>haben eine tarifvertragliche<br>Wochenarbeitszeit von | Ostdeutschland | Westdeutschland |
|---|----------------|-----------------|
| 40 Std. und mehr  | 71             | 3               |
| 39 bis unter 40 Std.  | 26             | 16              |
| 38 bis unter 39 Std.  | 1              | 33              |
| 37 bis unter 38 Std.  | 2              | 26              |
| 36 bis unter 37 Std.  | –              | 21              |
| 35 bis unter 36 Std.  | –              | 1               |

Quelle: Bundesarbeitsministerium

Wir fordern daher eine Arbeitszeitverkürzung um zwei Stunden auf das westdeutsche Arbeitszeitniveau in einem Schritt, bei gleichzeitiger beschäftigungswirksamer Auffüllung des dadurch reduzierten Arbeitsvolumens durch Neueinstellungen. Rein rechnerisch könnten dadurch 300.000 Arbeitsplätze geschaffen werden, bei – realistischer – Unterstellung eines tatsächlichen Beschäftigungseffekts von 50 vH der Arbeitszeitvolumenreduktion also immerhin 150.000 Arbeitsplätze.

Arbeitszeitverkürzungen können in Ostdeutschland aufgrund des niedrigen Lohnniveaus nur bei vollem (Netto)Lohnausgleich erfolgen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und die Finanzkraft der Gebietskörperschaften nicht noch weiter zu verschlechtern, muß die Finanzierung des Lohnausgleiches bzw. der Neueinstellungen – mit Ausnahme der Kreditinstitute und des Versicherungsgewerbes, die vergleichsweise problemlos eigene Quellen mobilisieren können – aus öffentlichen Lohnkostenzuschüssen erfolgen.

Bei einer Bruttolohn- und Gehaltssumme von 263 Mrd. DM (1994) ergeben sich bei der genannten Arbeitszeitverkürzung von knapp 5 vH und den kalkulierten Produktivitätseffekten Aufwendungen in Höhe von etwa 6 Mrd. DM. Diese Mittel könnten als Lohnkostenzuschüsse durch die Bundesanstalt für Arbeit an die Unternehmen – bei einem entsprechenden Nachweis beschäftigungswirksamer Arbeitszeitverkürzungen und damit einhergehenden Neueinstellungen – ausgezahlt werden. Die Lohnkostenzuschüsse sind degressiv auszugestalten und zeitlich zu befristen. Entsprechend der Höhe der geleisteten Zahlungen erhält die Bundesanstalt für Arbeit zur Refinanzierung einen Sonderzuschuß aus dem Bundeshaushalt.

An diesem Lohnkostenzuschußmodell würde nicht zuletzt das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands partizipieren, es käme zur Schaffung zahlreicher neuer industrieller Arbeitsplätze mit den daraus resultierenden wirtschafts- und strukturpolitischen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten.

Sollten – was wir für sinnvoll und notwendig halten – in der Bundesrepublik insgesamt große Schritte in Richtung der 30-Stunden-Woche gemacht werden, so darf Ostdeutschland hiervon nicht abgekoppelt werden. Auch dann ist bei den derzeitigen Lohnabständen allerdings nur ein voller Lohnausgleich akzeptabel. Er müßte ebenfalls durch öffentliche Lohnkostenzuschüsse finanziert werden.

#### *Arbeitsplatzwirksame Ausdehnung aktiver Instrumente der Arbeitsmarktpolitik*

Für West- und Ostdeutschland fordern wir eine deutliche Aufstockung der ABM-Stellen um 160.000; von diesen zusätzlichen Arbeitsplätzen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten 80.000 in Ostdeutschland entstehen.

Die von uns geforderte Ausweitung der *produktiven Lohnkostenzuschüsse nach § 249b bzw. 242s AFG* um 150.000 Stellen in der gesamten Bundesrepublik könnte 75.000 zusätzliche Arbeitsplätze in diesem Maßnahmetyp in Ostdeutschland bereitstellen.

Das *Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose* muß von derzeitig vorgesehenen 45.000 geförderten und finanzierten Stellen jährlich auf 100.000 aufgestockt werden; immerhin sind derzeit mehr als 1 Million Menschen in Deutschland länger als ein Jahr ohne Arbeit, also Langzeitarbeitslose. Von den zusätzlich geförderten 55.000 Arbeitsplätzen sollten 25.000 für Langzeitarbeitslose in Ostdeutschland zur Verfügung stehen.

#### *Entlastung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes*

Angesichts der gravierenden Schiefelage darf die Entlastung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, z.B. durch Altersübergangsregelungen, nicht aus den Augen verloren werden. Trotz aller individuelle Problematik sind die bisherigen – allerdings nicht verlängerten – Altersübergangsregelungen in Ostdeutschland weiterzuführen. Anderenfalls ergibt sich durch nachrückende Altersjahrgänge wieder eine deutliche Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes. Dieser absehbaren Entwicklung trägt aber die rückläufige arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung des Altersübergangs – 568.000 Personen im Dezember 1994 standen ein Jahr zuvor immerhin noch 767.000 Personen gegenüber –, nicht Rechnung. Allerdings ist darauf zu achten, daß der Eintritt in den Altersübergang auf freiwilliger Basis geschieht und die Rückkehrmöglichkeit auf den Arbeitsmarkt einschließt. Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, daß die Betroffenen für ihren freiwilligen Rückzug vom Arbeitsmarkt nicht auch noch Nachteile beim späteren Rentenniveau hinnehmen müssen.