

WIDERSPRÜCHLICHER PROZESS DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATION

EINEN NEUEN ENTWICKLUNGSSCHUB INITIIEREN*

Prof. Dr. Rudolf Hickel – Universität Bremen

10.09.2001

1 Steht der Osten auf der Kippe?

Wolfgang Thierse hat versucht, mit seiner produktiv-provokanten These „Der Osten steht auf der Kippe“ zu Beginn dieses Jahres die Diskussion eine schonungslose Zwischenbilanz über die ostdeutsche Integration auszulösen. Die nachfolgende Kontroverse reproduzierte jedoch ziemlich entsprechend der beiden sozial-ökonomisch noch unterschiedlichen Teile Deutschlands eine entsprechend gesplante Wertung. In Ostdeutschland fand wohl auch wegen der konkreten Erfahrungen „vor Ort“ die Kritik große Zustimmung. Im Transferzahlungen aufbringenden Westen dagegen stieß die Provokation großteils auf massive Ablehnung. Die Warnung vor einem möglichen Kippen der gesamten Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands – wenn es nicht zu neuen Impulsen kommt – wurde völlig übertrieben in die von Thierse niemals intendierte These vom Zusammenbruch, ja Absturz umgedeutet. Statt solche Chaosszenarien zu verbreiten ist der Hilferuf Thierses ernst zu nehmen. Er fordert nichts als eine tiefgreifende Diskussion über die bisherige Entwicklung sowie die konzeptionelle Ausrichtung der künftigen Förderpolitik ein. Die ökonomischen Entwicklungsdaten bestätigen seit 1997 jedenfalls die Sorgen um Rückschritte bei der weiteren Angleichung der Produktions- und Lebensverhältnisse von Ost an Westdeutschland. Die Dramatik wird so richtig deutlich, wenn die Förderpolitik berücksichtigt wird: Erste Verluste im Prozess der Angleichung sind eingetreten, obwohl die jährlich von West nach Ost gelenkten öffentlichen Transfers mit jahresdurchschnittlich ca. 140 Mrd. DM keineswegs zurückgefahren worden sind. Ist damit die Transferpolitik für Ostdeutschland gescheitert? Allein dieser Widerspruch zwischen der rückläufigen Angleichung einerseits

* Redaktionelle Anmerkung: Eine stark gekürzte Fassung dieses Textes ist erschienen in: „Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2001“, der vorliegenden Beitrag wird für die derzeit intensive Debatte in der IG-Metall über die sozio-ökonomische Entwicklung Ostdeutschlands und Schwerpunktsetzungen in der künftigen Transformationspolitik zur Verfügung gestellt.

und unverändert hoher öffentlicher Transfers andererseits erzwingt eine Diskussion über das zukünftige Konzept der Transformation. Schließlich kommt es, sollte der Osten zwar nicht „kippen“, jedoch sollten Rückschläge im Prozess der Angleichung eintreten, dann steigen die öffentlichen Transfers wegen sinkender Wirtschaftskraft und wachsender Arbeitslosigkeit.

Jedenfalls bestätigen die meisten empirischen Analysen aus der Wirtschaftswissenschaft Thierses dringliche Mahnung zum Handeln. Allerdings fallen die zusammenfassenden Wertungen mit Hinweisen auf die lediglich ins Stocken geratene Angleichung moderater aus. Ergebnis dieser Untersuchungen ist: die unbestreitbare erfolgreiche Entwicklung gerade in Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes sowie die Entstehung von regionalen Wachstumspolen reichen offensichtlich nicht aus, den Stillstand und schließlich auch Rückschritte bei der ostdeutschen Transformation gegenüber Westdeutschland trotz der unverändert hohen öffentlichen Transfers zu vermeiden. Dabei zeigt sich spätestens seit 1996/97 eine deutliche Zäsur in der ökonomischen Entwicklung Ostdeutschlands. Der vorausgegangenen, teilweise boomenden Aufwärtsentwicklung folgten schließlich Jahr für Jahr sich kumulierende Angleichungsverluste.

2 Stillstand und Rückschläge in der Angleichung an Westdeutschland

Die wichtigsten Indikatoren dieses Stillstandes, die sich in einer steigenden Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland bzw. in Ausland zuspitzen, sind (vgl. die Angleichungsindikatoren in Tabelle 1 und 2 im Anhang):¹

- Während letztmals 1996 in Ostdeutschland das Wirtschaftswachstum mit 3,2% über dem Westdeutschlands (1,6%) lag, ist die Güter- und Dienstleistungsproduktion gegenüber Westdeutschland danach Jahr für Jahr niedriger ausgefallen (vgl.

¹ Nach über zehn Jahren deutsche Einigung sind interessante, kritische Zwischenbilanzen zur sozial-ökonomischen Transformation sowie Vorschläge zur Gestaltung der kommenden Jahre vorgelegt worden. Aus den vielen Untersuchungen wird auf folgende Quellen hingewiesen:
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001 (Kapitel 5, „Finanzausgleich Ost: Solidarität sichern“), Köln 2001;
Klaus Steinitz/Wolfgang Kühn/Karl Mai, Ostdeutschland 10 Jahre nach der Vereinigung - Wirtschaftliche Situation, Perspektiven, Schlussfolgerungen; in: PDS-Beiträge zur Wirtschaftspolitik 1-2/2001
Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zehn Jahre deutsche Einheit - Bilanz und Perspektiven (Tagungsband), Sonderheft 2/2001, Halle
Rüdiger Pohl, Die unvollendete Transformation; in: IWH-Wirtschaft und Gesellschaft 8/2000
Joachim Ragnitz, Ostdeutsche Wirtschaft - Weiterhin Handlungsbedarf; in: WSI-Mitteilungen 6/2001
Rolf Kroker/Karl Lichtblau, Zehn Jahre Aufbau Ost: Erfolge, Defizite und Reformbedarf; in: iw-Trends 3/2000
IG Metall, Grundsätze für das zweite Jahrzehnt im Aufbau Ost - Beschluss des Vorstandes der IG Metall vom 16. Januar 2001, Berlin im Januar 2001
Deutscher Gewerkschaftsbund, 10 Jahre Aufbau Ost eine Zwischenbilanz; in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 2/2000

Abb. 1). In diesem Jahr wird mit einer Wachstumsdifferenz von ca. einem Prozentpunkt gerechnet. Um die Angleichung an Westdeutschland im nächsten Jahrzehnt zu beschleunigen, müsste Ostdeutschland wieder auf einen Wachstumspfad in der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit damals jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten von 8-9% zurückfinden. Dies ist seriöserweise derzeit nicht zu realisieren. Wenigstens ein Wachstumsschub von jährlich 3% würde auf einem zwar insgesamt längeren Pfad die Angleichung wieder vorantreiben. Diesen Wachstumspfad unter den derzeitigen Bedingungen durchzusetzen ist eine äußerst ambitionierte Aufgabe.

- Die defizitäre Entwicklung des Wirtschaftswachstums schlägt sich in Verlusten bei der Wirtschaftskraft gegenüber Westdeutschland nieder. Während das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner gegenüber 100% Westdeutschland von 1991 mit 33,1% auf 61,8% 1997 Jahr für Jahr anstieg, ist die Entwicklung seit 1998 rückläufig. Im Jahr 2000 konnten lediglich 60,4% erreicht werden.

- Diese Wachstumsverluste gegenüber Westdeutschland sind allerdings maßgeblich durch den vorangegangenen baulastigen Strukturaufbau Ostdeutschlands verursacht worden. Eine zuerst boomende Bauwirtschaft, unterstützt durch massive steuerliche Förderprogramme, hat die aufstrebende Wirtschaftsdynamik geprägt. Nachfolgende Überkapazitäten, also hohe Leerstände bei Immobilien, haben einen massiven Kapazitätsabbau ausgelöst. Im vergangenen Jahr betrug der Anteil des Baugewerbes an der gesamten Wertschöpfung allerdings immer noch 12,5% (Westdeutschland 4,2%). Ohne das Baugewerbe wäre das Wirtschaftswachstum 1999 von 1,4% auf über 1,7% gestiegen.

Durch die tiefe Krise der Bauwirtschaft werden die Wachstumserfolge im Verarbeitenden Gewerbe überdeckt. Die Wachstumsraten der ostdeutschen Industrie lagen im Unterschied zur Gesamtwirtschaft gegenüber 6% in Westdeutschland bei über 12%.²

Übrigens prägt die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes auch die regionalen Wachstumsdisparitäten. Länder mit hohem Industrialisierungsgrad – wie Thüringen und Sachsen – realisieren gegenüber dem ostdeutschen Durchschnitt höhere Raten des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Industriezentren vor allem um die Automobilproduktion herum – wie etwa in Erfurt und Mosel/Zwickau – bestimmen die positive Regionalentwicklung. Trotz dieser regional konzentrierten Erfolge ist insgesamt der westdeutsche Industrialisierungsgrad noch lange nicht erreicht worden. Im letzten Jahr erreichte die Industriedichte (Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe je 1 000 Einwohner) nur knapp 46% des westdeutschen Niveaus (vgl. Tabelle 2).

- Die Exportbasis der gesamten ostdeutschen Wirtschaft ist im Vergleich zu Westdeutschland immer noch viel zu niedrig. Insgesamt erreichte 1999 der Anteil der Exporte am Umsatz nur etwas mehr als die Hälfte der Exportquote Westdeutschlands (vgl. Tabelle 2). Die Entwicklung verläuft jedoch im Verarbeitenden Gewerbe

² Vgl. die informative Analyse: IG Metall, Metallkonjunktur Ost 1/2001, Berlin im Juni 2001

günstiger. Die ostdeutsche Industrie konnte mittlerweile eine Exportquote mit 35% erreichen. Allerdings liegt auch diese Quote deutlich unter dem Niveau der westdeutschen Industrie. Nach ersten schnellen Erfolgen ist der Ausbau der Exportbasis der ostdeutschen Wirtschaft kaum noch vorangekommen. Die ist einer der entscheidenden Gründe für die immer noch unzureichende endogene Wachstumsdynamik. Die Ursachen für die zu niedrige Exportquote finden sich in der späteren Erklärung der Produktivitätslücke gegenüber Westdeutschland wieder.

- Mittlerweile dramatisch ist der Rückgang der unternehmerischen Investitionen, der bereits Mitte 1995 einsetzte. Abb 2. zeigt den deutlichen Rückgang beim ostdeutschen Kapitalstockwachstum bereits seit 1995. Die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen (nominal), die die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik prägen, sind je Einwohner vom 1994 erreichten Spitzenwert mit 106,2% – gegenüber 100% in Westdeutschland – auf 87,2% zurückgegangen. Während trotz eines deutlichen Rückgangs der Anteil der Bauinvestitionen je Einwohner im Jahr 2000 immer noch 134,7% gegenüber 100% in Westdeutschland betrug (Spitzenwert 1996 mit 180,7%), sind die Ausrüstungsinvestitionen unter die Angleichungsnorm von 100% im Westen deutlich zurückgefallen. Der Rückgang der Investitionen in Ausrüstungen, also in Anlagen und IuK-Technologien zeigt die Dramatik, die Wolfgang Thierse mit dem Bild vom „Osten auf der Kippe“ daran gemessen noch zurückhaltend beschreibt.

Die Folgen sind ein völlig unzureichender Aufbau von wettbewerbsfähigen Produktionskapazitäten sowie Arbeitsplätzen. Um die Angleichung an die westdeutschen Verhältnisse zu beschleunigen, müsste die Kapitalbildung weit über der Westdeutschlands liegen. Da trotz massiver Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen die Kapitalbildung rückläufig ist, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Tauglichkeit einer spendablen Wirtschaftsförderung vor allem mit dem Ziel, Anreize für Investitionsbereitschaft zu schaffen.

- Die Produktivität der Arbeit (Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen) ist zwar seit 1991 mit enormem Tempo auf knapp 70% des Westniveaus (100%) im Jahr 2000 (1991 noch 41,9%) gestiegen. Jedoch stagniert die Entwicklung seit Mitte der neunziger Jahre. Die auf der Basis der gesamtwirtschaftlichen Daten ausgewiesene Produktivitätslücke hat sich bei 30% stabilisiert. Nach einer jüngsten Befragung von 5.500 ostdeutschen Betrieben konnten nur 62% des Westniveaus erreicht werden (im Verarbeitenden Gewerbe 67%). Wie noch zu zeigen sein wird, schlagen sich in der vergleichsweise niedrigen Arbeitsproduktivität weniger technologische Rückstände, sondern vielmehr die unzureichende Positionierung auf den regionalen, überregionalen, vor allem internationalen Märkten nieder. Im Durchschnitt liegen die Arbeitnehmerentgelte mit 77,1% in 2000 über dem Angleichungsgrad der Arbeitsproduktivität. Wird die Teilzeitarbeit in volle Stellen umgerechnet, erreicht der Durchschnittslohn 3 690 DM. Das sind 79% gegenüber dem Westniveau. Einerseits streuen die Arbeitnehmerentgelte stark über die Branchen im Vergleich mit Westdeutschland. Andererseits darf nicht übersehen

werden, dass im Durchschnitt die Arbeitszeit in Ostdeutschland länger ist, also der Stundenlohn im westdeutschen Vergleich niedriger ausfällt. Die Lohnstückkosten, die sich aus der Entlohnung je Arbeitnehmer bezogen auf die Arbeitsproduktivität ergeben, sind auf 111,3% gegenüber 100% in Westdeutschland zurückgefallen. Aus diesem Überschuss bei den Lohnstückkosten auf Hemmnisse im Angleichungsprozess zurückzuschließen, wäre voreilig. Denn entscheidend ist die noch zu erklärende Lücke bei der Arbeits- und Kapitalproduktivität.

- Alarmierende Defizite der bisherigen Transformation zeigen sich auf den Arbeitsmärkten. Die in diesem Jahr erwartete Arbeitslosenquote wird in Ostdeutschland mit 16,8% nahezu doppelt so hoch ausfallen wie in Westdeutschland. Dabei haben die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Struktur Anpassungsmaßnahmen, allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung) im letzten Jahr zu einer Entlastung der Arbeitsmärkte im Umfang von ca. 500 Tsd. Personen geführt (vgl. Tab. 3 und Abb.3). Ohne diese Entlastungen wäre die Arbeitslosenquote deutlich höher ausgefallen. Die hohe Arbeitslosigkeit wird maßgeblich durch ein Defizit an 2,1 Mio. Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt bestimmt. Oftmals wird diese Arbeitsplatzlücke auf eine aus DDR-Zeiten herrührende zu hohe Erwerbsbeteiligungsquote zurückgeführt. Einerseits ist diese mit 79% (alte Länder 77,5%) nicht mehr so hoch. Andererseits läge bei Unterstellung der westdeutschen Erwerbsbeteiligungsquote das Defizit an Arbeitsplätzen immer noch bei 1,9 Mio.. Eine Modellrechnung zeigt, wenn dagegen die im Durchschnitt niedrigere Arbeitszeit in Westdeutschland für Ostdeutschland gelten würde, ging die Arbeitsplatzlücke auf 1,5 Mio. zurück. Durch die Angleichung der Arbeitszeit an den Westen ließen sich potenziell immerhin 600 Tsd. Arbeitsplätze schaffen.

Die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprobleme kulminieren in einer sich bedrohlich ausweitenden Zunahme der Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland. Maßgeblich hierfür sind die in vielen Regionen völlig unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Während im Jahr 1997 nur noch 10 441 Menschen (netto; Zuwanderung minus Abwanderung) Ostdeutschland verlassen hatten, stieg die Abwanderung von 31 000 in 1998 auf 37 707 Personen in 2000. Zwischen 1991 und 1999 gingen Ostdeutschland nur 649 000 Personen (netto; - 4,4%) verloren. Der Abwanderungstrend scheint unter dem Druck der Arbeitslosigkeit zuzunehmen.

Nach jüngsten Umfragen erwägt mehr als die Hälfte der jungen Ostdeutschen nach Westdeutschland zu ziehen. Demografen warnen vor einem erneuten Nettoverlust von 1 Mio. Personen in Ostdeutschland bis 2020. Dabei nimmt der Anteil der Älteren und Alten deutlich zu. Dieser Aderlass stellt die größte Bedrohung für die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands dar. Wenn erst einmal die Arbeitskräfte, die in ihren Regionen keinen Job finden, weg sind, dann fehlt es an regional bindungsfähigem Humankapital. Dabei ergibt sich ein Teufelskreis. Abgewanderte mögen ja wieder bei besseren wirtschaftlichen Aussichten zurückkommen. Aber sie selbst tragen durch ihren Exodus dazu bei, dass die wirtschaftliche Stärkung nicht zustande kommt. Diese dramatische Fehlent-

wicklung ist der Öffentlichkeit erst so richtig durch Thierses mutige Provokation bewusst geworden. Es geht jetzt nicht um einen Wettbewerb intellektuell aufregender Krisenszenarien, sondern um das Wachrütteln aller Akteure zur Diskussion von Konzepten zur Überwindung dieser sozial-ökonomischen Defizite. Damit geht es auch um die Stabilisierung der Demokratie. Denn seit dem Aufkommen des Faschismus ist bekannt, dass Perspektivlosigkeit und Isolierung durch die Verweigerung einer Beschäftigung demokratiefeindliche Kräfte an Boden gewinnen lassen. Die gilt für Ost wie West gleichermaßen.

3 Kontroverse über die künftige Transformationspolitik

Die Rückschläge im Prozess der ökonomischen Angleichung von Ost- an Westdeutschland verlangen eine schonungslose Überprüfung des bisherigen Integrationskonzepts und der darauf bezogenen Instrumente. Zu aller erst muss eine Antwort auf die zentrale Frage gefunden werden: Warum hat sich die Rückentwicklung innerhalb der Transformation insbesondere beim Wirtschaftswachstum, den Ausrüstungsinvestitionen und der Beschäftigung unter gleichzeitig unverändertem Fluss von öffentlichen Finanztransfers, die die private Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern sowie die staatliche Nachfrage hochhalten, eingestellt. Diese reale Entwicklung steht nicht nur im Widerspruch zu den ungebrochen hohen Erwartungen der offiziellen Politik, sondern auch zu den gängigerweise unterbreiteten Konvergenztheorien. Hans-Werner Sinn stellt in seinem „Kommentar zur Lage der neuen Länder“ verständlicher die Frage, ob mit der Fördererpolitik möglicherweise nur ein „Strohfeuer“ entzündet worden ist.³ Unbestreitbar ist jedenfalls: In der Bauwirtschaft kam es durch üppige Abschreibungserleichterungen sowie den Einsatz von mittlerweile steuerrechtlich untersagten Verlustzuweisungsgesellschaften, mit denen die Besteuerung anderer Einkünfte durch die Verrechnung von Verlusten reduziert werden konnte, zu deutlichen Fehlallokationen.

Diese Bevorteilung Einkommensstarker hat zudem noch zu Steuerausfällen in den westdeutschen öffentlichen Budgets geführt. Die schlimmsten Auswüchse dieser Förderpolitik sind durch Entscheidungen des Bundestags beseitigt worden. Aber rückblickend muss auch untersucht werden, inwieweit überhaupt durch das Fördergebietsgesetz eine Kapitalverschwendung bzw. Fehllenkung ausgelöst worden ist. Mut zu undogmatischen, ketzerischen Fragen führen hier nur weiter. Jedenfalls galt und gilt immer noch diese Anreizpolitik: finanzielle Förderung der privatwirtschaftlichen Investitionen durch staatliche Hilfen. Damit sinken die Finanzierungskosten des Kapitals.

Diese Art der Kapitalsubventionierung hat sicherlich für die Lohnkosten einen größeren Spielraum geschaffen. Was jedoch zählt ist die Tatsache, dass insgesamt wegen dieser Förderpolitik die künftigen Markchancen überschätzt worden sind. Die nachfolgende Kapitalvernichtung sollte deshalb auch nicht überraschen. Zudem wurden durch den Vorrang für Sachinvestitionen Investitionen in das Arbeitsvermögen (Humankapital) vernachlässigt. Folgt der Vernichtung des obsoleten Altkapitals der DDR jetzt die massive

³ So Hans-Werner Sinn, Zehn Jahre a.a.O., S. 15; vgl. ebenfalls Hans-Werner Sinn/Fritz Westermann, Two Mezzogiornos, CESifo-Working Paper No. 378, München 2000

Korrektur der politisch manipulierten Fehllenkung des privatwirtschaftlichen Kapitals? Die empirische Forschung der Wirtschaftswissenschaft bestätigt jedenfalls die Dramatik der Rückschläge bei der Transformation. Allerdings zeigt die Wissenschaft große Ratlosigkeit bei der Diskussion, wie die Entwicklung zum Positiven gewendet werden kann. Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass niemand über ein Patentrezept verfügt. Im wissenschaftlich konzeptionellen Bereich lassen sich drei Richtungen ausmachen.

- a) Die neoklassisch orientierte Zunft nimmt die Fehlentwicklung zum Anlass, ihre alt bekannten Rezepte dem Osten zum wieder holt Mal zu verordnet: ein neues Sozialhilfesystem mit weniger direkten Hilfen, sowie Öffnungsklauseln für Tarifverträge, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass etwa in der Metall- und Elektroindustrie Härtefallklauseln 1993 verankert worden sind. Hans-Werner Sinn, Chef des ifo-Instituts, schlägt zusätzlich vor: Sparen statt Barm bei der Lohnpolitik. Die Verwendung von Lohnanteilen für die Beteiligung am Betrieb ist jedoch wegen des gemessen an der Existenzsicherung insgesamt niedrigen Lohnniveaus für die meisten Beschäftigten (leider) nicht realisierbar.
- b) Bei der Erklärung und Suche nach den Ursachen dieses Transformationsstaus Entwicklung verweisen wirtschaftswissenschaftliche Kritiker, die eine stufenweise Einigung propagierten, auf die Nachwirkungen der fundamentalen Fehlentscheidungen beim Start der Einigung. Im Mittelpunkt stehen die als übermächtig interpretierten Folgewirkungen des zum 1. Juli 1990 gleichsam über Nacht übertragen westdeutschen Geld- und Währungssystem sowie der Politik der Treuhand-Anstalt (THA). Zweifellos ist die Art der ökonomischen Transformation maßgeblich durch diese Entscheidungen geprägt worden.⁴ Die einem monetären Urknall vergleichbare Einführung des DM-Systems, mit dem übrigens alternative Gestaltungen des ostdeutschen Wirtschaftssystems ein für alle Mal ausgeschlossen wurden, musste zuerst zum massiven Zusammenbruch der Produktion führen. Deshalb nahm der Druck auf die Finanzpolitik in Richtung öffentlicher Transferleistungen zu. Auch die THA hat ohne Zweifel durch ihre Politik schneller Sanierung und Filettierung maßgeblich den Aufbau und die Stärkung künftiger Produktionsstrukturen belastet. Die heute besondere Nachteile bringende Kleinteiligkeit der Unternehmenswirtschaft ist jedenfalls Folge dieser THA-Strategie. Jedoch, für eine zukunftsorientierte Strategiebestimmung macht es heute kaum noch Sinn, für die Rückschläge nach 1996 die monetären und produktionsstrukturellen Einigungsfehler zu reklamieren.

Entstanden ist unter den zugegebenermaßen schweren Belastungen durch die Startfehler ein spezifischer politisch-ökonomischer Entwicklungstyp. Schließlich konnte trotz der fundamentalen Einigungsfehler bis 1996 ein recht schnelles Tempo der ökonomischen Angleichung erreicht werden. Die Frage, warum es trotz weiterhin

⁴ Vgl. Hans-Werner Sinn, Zehn Jahre deutsche Einigung . . . , a.a.O. S. 11 ff. Allerdings berücksichtigt Sinn bei der Beschreibung dieser Transformationsökonomie die „Warenexport/Import-Beziehungen“ nicht.

hoher Finanztransfers zu Rückschlägen bei der ökonomischen Integration gekommen ist, lässt sich mit Verweisen auf anfängliche Kardinalfehler nicht mehr umfassend erklären.

- c) Der hier vertretene Ansatz versucht, den Zustand und die Perspektiven der ostdeutschen Transformation aus dem Zusammenspiel der bereits sich vollziehenden endogenen Entwicklung mit der ausdifferenzierten Förderpolitik zu erklären. Dabei geht es um drei Schwerpunkte: Bedingungen und Möglichkeiten der Stärkung der privaten Kapitalbildung, Abbau noch bestehender infrastruktureller Defizite und gestaltende Arbeitsmarktpolitik. Bei der Suche nach den Gründen für die Rückschläge in der Angleichung der letzten fünf Jahre werden gerade auch die unübersehbaren ökonomischen Erfolgsprojekte betont und die Möglichkeiten deren Verbreiterung zur Stärkung des gesamten Transformationsprozesses berücksichtigt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass durchaus regional konzentrierte Wachstumspole entstanden sind. Das gilt beispielsweise für die Zentren der Automobilproduktion mit entsprechenden Lieferverflechtungen (Opel in Eisenach, VW in Mosel und bald BMW in Leipzig). Aber auch High-Tech-Zentren bilden mittlerweile Produktionskerne mit entsprechenden Verflechtungen (etwa Dresden, Jena). Dazu kommen könnte das sich in Greifswald/Teterow auf Grund erster Erfolge abzeichnende Biocon-Valley (Firma Plasma Select AG; Produktentwicklung: Blutwäsche außerhalb des Körpers). Die Erhöhung der Zielgenauigkeit der derzeitigen Förderinstrumente wird untersucht. Wichtig ist aber auch, neue Konzepte wie den Dialog der regionalen Akteure, Clusterbildung sowie die Stärkung des Arbeitsvermögens (Humankapitals) mit Bindungswirkung für die Region und überhaupt neue Entwicklungsschwerpunkte zu eruieren. Ostdeutschland kommt nur dann wieder in Schwung, wenn Standvorteile erkannt und aufgebaut werden. Eine Paradigmenwechsel in der Transformationspolitik ist nicht erforderlich. Aber neue Schwerpunktsetzungen sollten entwickelt und durchgesetzt werden. Zur Freisetzung eines neuen Aufschwungimpulses werden die zwei Scherpunktprojekte nachfolgend diskutiert:

1. Stärkung der FuE-orientierten Produktion im regionalen Verbund (Vernetzung);
2. Nutzung der Vorteile durch die EU-Osterweiterung durch grenzübergreifende Unternehmensverbände.

4 Ostdeutschland bleibt noch lange eine dependente Transferökonomie

Bei der Diskussion alternativer Ansätze zur Forcierung der sozialökonomischen Integration in Ostdeutschland muss die Grundeigenschaft dieser Ökonomie im Vergleich zu Westdeutschland immer wieder betont werden. Ostdeutschland bleibt über viele Jahre

eine Transfer- bzw. Dependenzökonomie. Sie verfügt noch lange nicht über die Kraft, für den gesamten Wirtschaftsraum eine ausreichende Eigenleistung zu erbringen.

So betrug 1999 die effektive Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch die privaten Haushalte, die Gebietskörperschaften sowie die Unternehmen ca. 670 Mrd. DM. Die erstellte Eigenproduktion belief sich lediglich auf 460 Mrd. DM. Zwischen der Gesamtnachfrage und der eigenen Produktionsleistung klaffte eine Nachfrageüberhang von 210 Mrd. DM. Das waren 46% des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts. Die dazu erforderlichen spezifischen Export-Importbeziehungen werden erst sichtbar, wenn aus Modellgründen Ost- und Westdeutschland als jeweils eigenständiges Land betrachtet und die Import-Exportbeziehungen Ostdeutschlands mit dem Ausland vernachlässigt werden. Die Lücke zwischen der Produktion und der viel größeren Gesamtnachfrage wird durch entsprechende Netto-Importüberschüsse von Güter- und Dienstleistungen aus Westdeutschland geschlossen. Wie wird jedoch dieser Importüberschuss finanziert? Dazu dienen die öffentlichen Transfers aus Westdeutschland sowie die privatwirtschaftlichen Kapitalimporte. Die Finanzierung der Lücke über 210 Mrd. DM ist 1999 mit 140 Mrd. DM zu zwei Drittel über öffentliche Transfers aufgebracht worden.⁵ Das andere Drittel – insgesamt 70 Mrd. DM – sind per Kapitalimporte aus dem Westen zugeflossen. Dieser Nachfrageüberhang samt seiner Finanzierung ist für die ostdeutsche Transferökonomie charakteristisch. Soweit es gelingt, die eigene Wirtschaftskraft der westdeutschen Norm anzugleichen, baut sich erst diese fiskalische Abhängigkeit Ostdeutschlands ab. Das ist genau die Aufgabe, die es zu leisten gilt. Die makroökonomischen Bedingungen lassen unschwer erkennen, dass die Angleichung an westdeutsche Verhältnisse und damit die Überwindung der Transformationsökonomie noch viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Sicherung öffentlicher Transfers im Rahmen des ab 2005 beginnenden Solidarpakts ist mit abnehmenden Jahresbeiträgen bis auf 2019 geplant. Ab 2020 soll also Ostdeutschland ökonomisch und fiskalisch auf eigenen Beinen stehen. Ob dies gelingt, ist fraglich. Um so wichtiger ist, auf der Basis der bisherigen Erfahrungen die ökonomische Entwicklung zu stärken. Dazu müssen die bisherige Förderphilosophie überdacht und neue Schwerpunkte entwickelt werden. Auch sollten die Transfermittel zielorientiert umgeschichtet werden. Von den 1.370 Mrd. DM staatlicher Leistungen für Ostdeutschland seit 1991 bis 1998 sind kumuliert nur 229 Mrd. in die Förderung des privaten Kapitalausbaus geflossen.

Gleichsam brennpunktartig erklärt sich die Dependenz der ostdeutschen Ökonomie und damit der hohe Transferbedarf aus der seit Mitte der neunziger Jahre kaum noch abgebauten, hohen Produktivitätslücke. Im vergangenen Jahr betrug die Lücke mehr als 30%. Dieses Produktivitätsdefizit erklärt die mangelnde Aufschwungdynamik, die unzureichende Einkommensentstehung, die Beschäftigungskrise sowie den hohen Transferbedarf. Die Schlüsselgröße zur verfassungsrechtlich gebotenen Angleichung der Lebensverhältnisse ist die Erhöhung der Produktivität. Und das heißt: Durch eine hinreichende große Anzahl wettbewerbsfähiger Unternehmen mit überregional und international han-

⁵ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Werkstattbericht 6/2000 (insbesondere „Zu den Ursachen der ostdeutschen Produktivitätslücke“); Joachim Ragnitz, Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering?; in: Konjunkturpolitik Heft 3/1999

delbaren Gütern und Dienstleistungen kann die Produktivität gesteigert und dadurch der Angleichungsprozess wieder beschleunigt werden.

5 Ursachen der Produktivitätslücke – Ansatzpunkte zu deren Abbau

Aus der Identifikation der Ursachen der Produktivitätslücke lassen sich Ansatzpunkte zu deren Abbau der Produktivitätslücke gewinnen. Derzeit beträgt diese auf der Basis einer Umfrage unter 5 500 Unternehmen gegenüber Westdeutschland sogar 38% (im Verarbeitenden Gewerbe 33%). Vor einer monokausalen Interpretation ist jedoch zu warnen. Denn die gesamten ökonomischen Entwicklungsdefizite schlagen sich hier nieder. Technologische Rückständigkeit der Anlagen spielt allerdings eine geringe Rolle. Dort wo Kapitalbildung seit 1991 stattgefunden hat, sind Anlagen neuester Qualität im Einsatz. Die Altersstruktur der Anlagen und damit der Modernitätsgrad ist im Verhältnis zu Westdeutschland großteils günstiger. Die Produktivitätsrückstände spiegeln eher Probleme der nicht effizienten Nutzung der Technik sowie bei der Vermarktung wider. Die wichtigsten Gründe für den Produktivitätsrückstand und damit Ansatzpunkte zu deren Überwindung sind.⁶

- Gegenüber Westdeutschland ist eine Wirtschaftsstruktur entstanden, die in der Gesamtwirkung die Produktivität drückt. Der Anteil zukunftsorientierter Wirtschaftsbereiche ist zu gering. Die produktivitätsbringenden Branchen sind schwächer besetzt, während die produktivitätsschwachen Bereiche stärker vertreten sind. Im Verarbeitenden Gewerbe ist wiederum die FuE-Intensität geringer und damit die Arbeitsproduktivität niedriger.
- Die kleinbetriebliche Struktur, d. h. das Fehlen von Großbetrieben führt zu Nachteilen bei der Produktivität. Viele kleine, junge Betriebe müssen sich noch am Markt bewähren und können wegen unzureichender Produktionsmengen keine positiven Skaleneffekte nutzen. Diese Kleinteiligkeit ist allerdings eine Erblast, die maßgeblich durch die Treuhand-Anstalt zustande gekommen ist. Nach einer neuen Umfrage durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind zwei von drei Betrieben erst nach der Wende entstanden. Bei den Neugründungen handelt es sich um vorwiegend um kleine Unternehmen.
- Die kleinbetriebliche Struktur schlägt sich negativ auf die Exportchancen durch. Die kleinen und jungen Unternehmen sind weniger auf überregionalen, vor allem ausländischen Märkten präsent. Die Exportquoten im Verarbeitenden Gewerbe

⁶ Die Arbeitsproduktivität ($\frac{Y}{A}$) wird durch die Kapitalproduktivität ($\frac{Y}{K}$) und Kapitalintensität ($\frac{K}{A}$) wie folgt bestimmt: $(\frac{Y}{A}) = (\frac{Y}{K}) \cdot (\frac{K}{A})$; Y = Wertschöpfung (inflationsbereinigt), K = privatwirtschaftlicher Kapitalstock, A = Erwerbstätige. Zur Entwicklung der Kapitalintensität und Kapitalproduktivität im Vergleich zu Westdeutschland siehe: Willi Leibfritz u.a., Wirtschaftsperspektiven 2001/2002 und Entwicklung in Ostdeutschland; in: ifo-Dresden berichtet 4/2001, S. 28

liegen trotz enormer Zuwächse in den letzten Jahren im Durchschnitt deutlich niedriger als in Westdeutschland.

- Aber auch die FuE-Intensität ist bei kleinen und mittleren Unternehmen, die sich in Ostdeutschland konzentrieren, niedriger. Während im Verarbeitenden Gewerbe der Anteil an FuE-Personal gegenüber der Gesamtbeschäftigung in Westdeutschland 1995 bei 4 Beschäftigten lag, wiesen die Betriebe in Ostdeutschland nur 3 aus. Insgesamt erreichte die ostdeutsche Wirtschaft 1999 nur 73% des Umsatzanteils FuE-intensiver Betriebe (vgl. Tabelle 2). Daraus ergeben sich Nachteile bei der Erschließung innovationsträchtiger Wachstumsfelder.
- Empirische Untersuchungen zeigen, dass wegen der Kleinteiligkeit im Durchschnitt die Unternehmen höhere Preise für Vorleistungen aufzubringen zu haben. Sie verfügen nicht über die Marktmacht großer Unternehmen gegenüber den Zulieferbetrieben. Nicht nur die Preise für den Materialverbrauch, auch die zu zahlenden Energiepreise liegen höher.
- Als Folge des späten Markteintritts aber auch wegen der geringeren Betriebsgröße erzielen ostdeutsche Unternehmen bei gleichen Gütern und Dienstleistungen im Vergleich nur geringere Preise. Oftmals werden sie zu Preiszugeständnissen gezwungen. Dadurch fallen die (nominale) Wertschöpfung gegenüber dem eingesetzten Kapital und der Arbeit geringer aus. Die Gewinne werden durch Erlösverluste gedrückt.
- Die Tatsache, dass in Ostdeutschland der Anteil an Stammhäusern gering ist, belastet die Produktivität. Im Headquarter in Westdeutschland konzentrieren sich die produktivitätssteigernden Funktionen (Marketing, Forschung und Entwicklung), während den Werkbänken in Ostdeutschland nachgelagerte, ausführende, weniger produktive Tätigkeiten zugewiesen werden.
- Die Abhängigkeit der Zweigbetriebe kann auch zu Erlösverlusten über zu hohe Preise für die Vorleistungen und zu niedrige Preise für den Verkauf von Produkten führen. In der Regel werden vom Stammhaus keine Marktpreise in Rechnung gestellt. Vielmehr werden ziemlich willkürlich interne Verrechnungspreise, die unter den Marktpreisen liegen, gesetzt.
- Befragungen vor allem im Bereich von Unternehmen, die aus der Sanierung entstanden sind bzw. neugegründet wurden, weisen auf spezifische Probleme bei der Finanzierung über die Kreditvergabe hin. Ostdeutsche Banken verhalten sich allerdings auf der Grundlage höherer Risiken ausgesprochen zurückhaltend. Um diese Benachteiligung auf den Kreditmärkten zu kompensieren, wurden vor allem durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie der Ausgleichsbank Vergünstigungen bei den Zinssätzen und den Tilgungsfristen eingeräumt.
- Eine strukturell bestimmte, unterdurchschnittliche Auslastung der Produktionskapazitäten wird gelegentlich auch zur Erklärung der Produktivitätslücke herangezogen. Viele Werke sind auf optimistischen Zuwachs gebaut worden. Jedoch reicht

die Nachfrage später zur optimalen Auslastung nicht aus. Die Folge sind Ertrags- und Wertschöpfungsverluste, die produktivitätssenkend wirken.

- Auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität haben auch die Kapitalintensität (Kapitaleinsatz pro Beschäftigten) und die Kapitalproduktivität (Wertschöpfung je eingesetzter Kapitaleinheit) Einfluss. Je höher die Kapitalintensität und die Kapitalproduktivität, um so höher ist die Arbeitsproduktivität. Gegenüber Westdeutschland zeigen sich jedoch Defizite. Zwar ist der Kapitalstock im Zuge der Investitionen in Ostdeutschland stark gestiegen. Aber die Ausstattung der Beschäftigten mit Kapital liegt immer noch 18,2% unter dem westdeutschen Niveau (vgl. Abb. 2). Auffällig ist, dass auch die Kapitalproduktivität im Jahr 2000 nur 84,2% des Westniveaus erreicht hat. Dadurch wird die Arbeitsproduktivität gegenüber 100% in Westdeutschland auf 68,8% beschränkt.⁷ Über die unzureichende Kapitalproduktivität wird viel zu wenig diskutiert. Sie verweist auf eine unzureichende Verwertung des Kapitaleinsatzes und damit Mängel im Investitionsmanagement. Insgesamt schlagen sich die hier genannten Ursachen für die Defizite bei der Arbeitsproduktivität auch in der Kapitalproduktivitäts-Lücke zwischen Ost- und Westdeutschland nieder. So führen etwa Vermarktungsprobleme kleiner Unternehmen sowie zu niedrige Absatzpreise und zu hohe Lieferantenpreise zu unzureichender nominalen Wertschöpfung gegenüber dem Kapitaleinsatz, also zu einer zu niedrigeren Kapital-, wie Arbeitsproduktivität.
- In der vergleichsweise niedrigeren Kapital- und Arbeitsproduktivität schlagen sich gleichermaßen auch Defizite im Unternehmensmanagement in allen Funktionsbereichen vor allem beim Vertrieb, Marketing sowie dem Innovationsmanagement nieder. Die Managementlücke resultiert auch aus einem Generationenproblem. Es stehen zu wenig spezifisch qualifizierte, junge Manager zur Verfügung.
- Schließlich beeinflusst die Qualität der öffentlichen Infrastruktur die unternehmerischen Standortbedingungen und damit die Wertschöpfung, die die Basis der Arbeitsproduktivität bildet. Trotz des gigantischen Ausbaus der Infrastruktur in Ostdeutschland zeigen sich vor allem im Verkehrssystem Defizite, die die Arbeitsproduktivität im Vergleich zu Westdeutschland belasten.

Die Auflistung dieser wichtigsten Einflussgrößen macht deutlich, die Arbeitsproduktivitätslücke ist nicht im Verhalten der Beschäftigten sowie der Tarifpartner zu suchen. Höhere Löhne steigern eher den Druck, durch Rationalisierung und Reorganisationen die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Es geht um den Abbau der Defizite, die sich in einer niedrigeren Arbeitsproduktivität niederschlagen. Wird die Arbeitsproduktivität gesteigert, dann sinken bei gegebenen Arbeitsentgelten die Lohnstückkosten, die im Jahr 2000 im Durchschnitt noch bei 111,3 gegenüber 100% in Westdeutschland lagen.

⁷ Dieter Vesper, Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland; in DIW-Wochenbericht 20/2001

6 Die Transformationspolitik bis 2020 effektiver und mit neuen Projekten stärken: Solidarpakt II, eine solide Finanzbasis

Im Sommer dieses Jahres ist der Solidarpakt II, der die finanzielle Sonderstellung Ostdeutschlands im komplexen System des bundesdeutschen Finanzausgleichs bis 2019 sicherstellt und die derzeit bis 2005 geltenden Regelungen ablöst, verabschiedet worden. Ausgegangen wird ab 2008 von abnehmenden öffentlichen Sonderzahlungen an die ostdeutschen Gebietskörperschaften, die schließlich bis 2019 auf Null sinken sollen. Damit wird davon ausgegangen, dass ab 2020 die ökonomische Angleichung an die westdeutschen Lebens- und Produktionsverhältnisse mehr oder weniger abgeschlossen sein wird. Jedenfalls wird dann Ostdeutschland vom westdeutschen Finanztropf abgehängt. Ob es nochmals zu einer Verlängerung kommt, wenn die Transformation erneut massiv ins Stocken geraten sollte, kann derzeit nicht beantwortet werden. Der Bund stellt mit dem Korb 1 und Korb 2 bis 2019 insgesamt 306 Mrd. DM zur Verfügung. Dabei sind 200 Mrd. DM (Korb 1) für den weiteren Abbau der Infrastrukturlücken vorgesehen. Die weiteren 100 Mrd. DM (Korb 2) dienen der Finanzierung der im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportional notwendigen Investitionen und Leistungen durch den Bund, insbesondere etwa für die regionale Wirtschaftsförderung. Im Umfang von insgesamt 6 Mrd. DM übernimmt schließlich der Bund Altschulden der ostdeutschen Kommunen. Die ostdeutschen Länder profitieren darüber hinaus noch von einigen Veränderungen im eigentlichen Länderfinanzausgleich. So ist die Anregung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neuordnung des Finanzausgleichs vom November 1999, eine spezielle Einwohnerwertung für dünnbesiedelte Länder vorzunehmen, berücksichtigt worden. Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt dürfen bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl im Bereich der Kommunaleinnahmen ihre Einwohnerzahl höher ansetzen. Bisher gab es die Einwohnerwertung mit 135% nur für die drei Stadtstaaten auf der Ebene des Ausgleichs für Landessteuern. Diese Änderung führt dazu, dass vor allem die finanzkraftstarken Länder aus dem Länderfinanzausgleich-Topf, der sich durch Geberländer zugunsten der Nehmerländer finanziert, mehr Finanzmittel erhalten.

Bei der Gestaltung des Solidarpakts sind die bisherigen Erfahrungen durchaus berücksichtigt worden. Vom Beginn dieses Jahrhunderts an gerechnet wird der Zeitraum der finanziellen Sonderbehandlung und damit der spezifischen Transformationsaufgaben auf zwanzig Jahre angelegt. Dieser vergleichsweise lange Zeitraum schafft Planbarkeit. Empirische Untersuchungen zeigen, dass auch das Gesamtvolumen von 306 Mrd. DM einigermaßen angemessen ist. Mit dieser Planung sind erneut die richtigen Lehren aus dem alten bitteren Irrtum von bald „blühenden Landschaften“, finanziert aus der „Portokasse“, gezogen worden. Weitere Korrekturen zielen darauf ab, bisherige Defizite abzubauen.

Im Gegensatz zu den bisher für die Bundesergänzungszuweisungen „Sonderbedarf“ und „Investitionsförderung Aufbau Ost (IFG)“ geltenden engen Zweckbindungen erfolgt künftig eine allgemeine Zuweisung an die Länder. Deren endgültige Vergabe fällt künftig durch den Verzicht auf detaillierte Vorgaben des Bundes in die entsprechende Länder-

zuständigkeit. Um schließlich eine schrittweise Entwöhnung von den Sonderleistungen für Ostdeutschland durchzusetzen, sinken ab 2009 die jährlichen Beiträge im ersten Korb Jahr für Jahr (degressive Wirkung). Gegenüber den ab 2010 gezahlten Leistungen von 17 Mrd. DM – 61,4 Mrd. DM pro Jahr ab 2005 – werden am Ende nur noch 4 Mrd. DM zur Verfügung gestellt.

Um die Gesamthöhe von 306 Mrd. DM, die durch den Bund bis 2019 zur Verfügung gestellt werden, hat es ursprünglich heftige Auseinandersetzungen gegeben.⁸ Letztlich haben sich die ostdeutschen Ministerpräsidenten durchgesetzt. In diesem Streit stand vorrangig die Frage im Vordergrund, wie hoch die Finanzmasse angesetzt werden muss, um die Lücke an öffentlicher Infrastruktur abzubauen. Im Vorfeld der Entscheidung war ein Gutachterkrieg ausgebrochen. Die empirischen fundierten Schätzungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf schwankten zwischen mehr als 300 Mrd. DM und 153 Mrd. DM. Die Untergrenze ergab sich durch den Vergleich Ostdeutschlands mit den westdeutschen Nehmerländer im Länderfinanzausgleich. Alle empirischen Untersuchungen zeigen jedoch infrastrukturelle Defizite beim Verkehrssystem (vor allem Straßenbau), den kommunalen Gemeinschaftsdiensten (insbesondere Abwasser und Energie) sowie den Schulen. Dagegen fällt die Lücke bei der Ausstattung mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen gegenüber Westdeutschland deutlich geringer aus. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die ostdeutschen Hochschulen im Rahmen der Sanierung zum Teil qualitativ recht gut ausgestattet sind. Unter Berücksichtigung der umfangreichen empirischen Forschung ist unbestreitbar, dass die Finanzvolumina im Solidarpaket II nicht nur die Finanzierung des infrastrukturellen Nachholbedarf ermöglichen.

Der Streit um die Höhe des Solidarpakts II und schließlich dessen Lösung sind jedoch viel zu einseitig nur auf den Abbau der öffentlichen Infrastrukturlücke konzentriert gewesen. Durch eine optimale Ausstattung mit öffentlichem Kapital lassen sich jedoch allein nicht die Wirtschaftskraft stärken und Arbeitsplätze sichern. Komplementär dazu muss die private Kapitalbildung forciert werden. In Ostdeutschland fehlen Arbeitsplätze, weil bisher privatwirtschaftlich zu wenig investiert worden ist. Die zentrale Aufgabe auch der künftigen Transformationspolitik wird sein:

Unternehmen mit überregionalem bzw. internationalem Absatz zu stabilisieren bzw. deren Gründung zu begünstigen. Dabei reicht es nicht aus, nur auf die regionalen Wachstumspole in Halle-Leipzig, Dresden, Mosel/Zwickau oder Erfurt zu setzen. Wegen ihrer exportorientierten Substanz handelt es sich bei diesen „Industrieleuchttürmen“ geradezu um Selbstläufer. Jedenfalls kommt es darauf an, die wirtschaftlich schwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu stärken. Hier stellt sich die schlichte, aber entscheidende Frage: Gibt es überhaupt förderpolitische Möglichkeiten, Unternehmen zur Ansiedlung beispielsweise in abgelegenen Teilen Brandenburgs oder in der Oberlausitz zu veranlassen?

Jedenfalls hat diese Frage und damit die Forcierung der privatwirtschaftlichen Kapitalbildung bei der Diskussion des Solidarpakts II kaum eine Rolle gespielt. Kapitulierte die Politik vor der Aufgabe, den dramatischen Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen

⁸ DIW/IFLS/ifo/IWH/RWI, Solidarpaket II - Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands; Essen 2000 (mimeo)

in Ostdeutschland insgesamt umzukehren und vor allem Unternehmensansiedlungen in ökonomisch schwachen Regionen zu Stande zu bringen?

Sicherlich kommt hier auch Hilflosigkeit zum Ausdruck. Es gibt heute nicht das in sich konsistente Lösungsmodell, um die transformationsbedingten Disparitäten in Ostdeutschland abzubauen. Ein Königsweg ist auch nach den bisherigen Erfahrungen mit der Transformation nicht erkennbar. Dafür gibt es einen Grund:

Selbst die beste Politik bleibt auf den privatwirtschaftlichen Unternehmer als Erfüllungsgehilfen angewiesen. Und der hat mittlerweile meistens mehrere lukrative Alternativen. Wer heute über erfolgreiche Instrumente der Transformation mit Experten jedweder politischer Couleur diskutiert, wird zumindest nach Beendigung des offiziellen Teils immer wieder erfahren, dass große Ratlosigkeit zugestanden wird. Jedoch, diese Orientierungslosigkeit kann sich die deutsche Gesellschaft mit ihren Experten einfach nicht erlauben. Denn während sich die Lage in den wirtschaftsschwachen Regionen Ostdeutschlands verschlechtert, nimmt verständlicherweise die Abwanderung nach Westdeutschland zu.

Nach der Sicherstellung des Solidarpakts II scheinen weniger die öffentlichen Finanzen als ein tragfähiges Konzept den Engpassfaktor darzustellen. Um so wichtiger ist es, wenigstens Ansatzpunkte einer künftigen Transformationspolitik zu beschreiben. Dabei sind zwei Schwerpunkte erkennbar: Einerseits geht es um die Optimierung des Einsatzes der bisherigen Förderinstrumente (etwa Investitionszulagen, Investitionszuschüsse, arbeitsmarktpolitisch begründete Hilfen). Andererseits sollten neue Schwerpunkte im Sinne der Ausnutzung und Schaffung von Standortvorteilen Ost- gegenüber Westdeutschlands konzipiert werden. Ostdeutschland braucht zu Beginn der zweiten Solidarpaktphase auch mutige neue Impulse.

Dabei lässt sich durchaus an bisherige Erfahrungen anknüpfen. Die vielen bisher schon geltenden Förderinstrumente sollten stärker konzeptionell gebündelt werden. Wichtig sind jedoch die neuen konzeptionellen Schwerpunkte.

7 Mit neuen Schwerpunkten eine neue Investitionsoffensive starten

1. Wie sich mit den regionalen Wachstumspolen ansatzweise schon zeigt, sind zwischen den Unternehmen regionale Vernetzungen anzustreben. Dazu gehören beispielsweise die Organisation des gemeinsamen Einkaufs und Verkaufs. Dadurch lassen sich Nachteile aufgrund der Kleinteiligkeit der Unternehmensstruktur auffangen. Mit einer dadurch entstehenden Marktmacht wären Preisnachteile beim Bezug von Vorleistungen und dem Verkauf der Produktion minimierbar. Zur Netzbildung gehört vor allem die verstärkte Kooperation bei betriebswirtschaftlichen Kernaufgaben (Innovation, Qualifizierung, Ausbildung) zwischen den Unternehmen. Unternehmensnetzwerke sollten sich auf die Stärkung der Exportbasis auf koordinierte Angebote zur Werbung auf ausländischen Märkten (Messen etc.) konzentrieren.

2. Diese Idee der regionalen Vernetzung ist an Cluster-Bildungen auszurichten. Hier stellt sich die Frage, um welche Produktionsschwerpunkte sich die Cluster entwickeln sollen. Dabei gibt es verschiedene Wege. Dies geschieht zum einen durch die Ansiedlung eines Großunternehmens, um das herum ein Netzwerk von Unternehmen entsteht. Beispiele für Cluster um hochwertige traditionelle Produkte sind die „Industrieleuchttürme“ Opel in Eisenach, VW in Mosel/Zwickau und künftig BMW in Leipzig. Zum anderen sind Produktionsschwerpunkte anzustreben, die sich aus technologischen Revolutionen ergeben. Hierzu zählt die Biotechnologie. Ein durchaus aussichtsreicher Versuch ist in Greifswald/Teterow in Richtung eines Biocon-Valley im Gang gesetzt worden. Dazu gehört aber auch JenOptik mit der Produktion auf der Basis von Optik- und Sensorik-Technologien sowie im Bereich staubfreier Produktionsstätten zur Herstellung von Chips. Auch auf der Basis der neuesten Informations- und Kommunikationstechnologien sind regional bedeutsame Cluster erzeugbar. In diese Richtung weist die geplante Halbleiterfabrik der Firma Intel in Frankfurt/Oder. Voraussetzung für diese Clusterbildung auf der Basis hochtechnologischer Produktionen ist die enge Kooperation mit den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Dazu gehören aber auch qualifizierte Arbeitskräfte, die sich der FuE-Entwicklung entsprechend weiterbilden.

3. Die weitere Stärkung der FuE-orientierten Wirtschaft gerät also zu einem entscheidenden Zukunftsprojekt der ostdeutschen Wirtschaft. Befragungen zeigen, dass die bisherigen Programme des Bundes zur Stärkung der FuE-Aktivitäten recht erfolgreich gewirkt haben.⁹ Entsprechende Personalkostenzuschüsse, Projektförderungen über den Einbezug externer Industrieforschungseinrichtungen und FuE-Dienstleister haben durchaus den Nachteil gegenüber Großunternehmen, die über ein eigenständiges Innovationspotenzial verfügen, abbauen können. Eines der maßgeblich in Ostdeutschland genutzten Programme ist PRO INNO zur Stärkung der Forschungsk Kooperation, das heute vom BMWI verwaltet wird. Die Ergebnisse einer Evaluation dieser Programme durch mehrere Institute geben wichtige Hinweise auf die künftig zu setzenden Schwerpunkte: vorhandene und potenzielle Wachstumsträger sollten durch die FuE-Zuschussförderung unterstützt werden; vorrangig gefördert werden sollte innerhalb der Regionen und darüber hinaus die Zusammenarbeit über Kooperations- und Netzwerkprojekte; exogene Potenziale sollten durch die Kombination von Großansiedlungen, die allerdings seltener werden, mit innovationspolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Industrie erschlossen werden (jüngstes Beispiel Intel in Frankfurt a.d.O. und demnächst BMW in Leipzig).

4. Entwicklungshemmende Defizite zeigen sich im Management der Unternehmen. Der Qualifizierung des Managements, das immer noch stark technikorientiert ist, muss Vorrang eingeräumt werden. Dies betrifft insbesondere das betriebswirtschaftliche Management auf den Gebieten Controlling und Marketing. Die IG Metall hat vorgeschlagen, entsprechende Akademien mit dem Schwerpunkt E-Commerce auf-

⁹ Heike Belitz u.a., Staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft Eine Bilanz; in: DIW-Wochenbericht 35/2001

zubauen.

5. Immer wieder geraten alte bzw. neu gegründete Unternehmen in Existenzschwierigkeiten. Oftmals wären jedoch die Unternehmen durch ein koordiniertes Sanierungskonzept zu retten. Auch an dieser Stelle wird die Forderung nach der Schaffung von Sanierungsbeteiligungsgesellschaften wiederholt. Sie erhalten öffentliche Mittel um diese für eine komplexe Unterstützung der liquiditätsbedrohten Unternehmen einzusetzen. Auf der Basis eines Sanierungskonzepts werden öffentliche Fördermittel, die Kreditvergabe durch die Banken, sowie Managementbedarfe koordiniert. Vorübergehend sind den zu sanierenden Unternehmen beratende Manager zur Verfügung zu stellen. Zur Bereitstellung von Fremdkapital eignen sich die Private Equity-Aktivitäten von Großunternehmen bzw. entsprechenden Fonds. In Sanierungskonzepten spielt die Tarifpolitik eine wichtige Rolle. Härtefallregelungen sind heute schon zulässig, wenn ein Sanierungskonzept vorliegt und während deren Laufzeit keine Entlastungen vorgenommen werden. Zur Funktionsfähigkeit erfolgreicher Sanierungsgesellschaften sind starke Tarifpartner erforderlich. Deshalb sollten öffentliche Hilfen für Sanierungsbeteiligungsgesellschaften nur für tarifgebundene Betriebe vergeben werden. Ohnehin zeigt sich, dass trotz des dramatischen Rückgang tarifgebundener Unternehmen die Tarifverträge ihre Bedeutung als Orientierungsgrößen auch zur Verbesserung des Wettbewerbs nicht verloren haben.
6. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen haben große Probleme bei der Besorgung von Bankenkrediten zur Fremdfinanzierung. Trotz vieler einzelner Engagements fällt die Kreditvergabe ziemlich restriktiv aus. Die ostdeutschen Banken werden gelegentlich als außerordentlich risikoscheu eingeschätzt. Dabei kommen auf die Banken in Ostdeutschland besonders starke neue Belastungen zu. Dies hängt mit der geplanten Einführung der „neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II)“ zusammen.¹⁰ Danach ist vorgesehen, die Höhe der Mindest-Eigenkapitalausstattung einer Bank vom Grad der Risiken ihrer Kreditengagements abhängig zu machen. Zur Ermittlung sind sog. Ratingagenturen vorgesehen, die die Bonitätseinschätzung der Kreditinstitute überprüfen sollen. Da im Durchschnitt die Risiken der Kreditfinanzierung in der unsicheren Transformationsphase Ostdeutschlands höher als in Westdeutschland ausfallen, werden die Banken entweder ihre Eigenkapitalausstattung und damit die Kreditkosten erhöhen. Oder aber künftig wird die Kreditvergabe noch restriktiver gefahren. Um die Folgen von „Basel II“ verarbeiten zu können und den Transformationsprozess nicht zusätzlich zu belasten, sollten künftig weitere Hilfen über Zinsverbilligung und Tilgungstreckung über die zuständigen Abwicklungsbanken bereit gestellt werden.
7. Die Arbeitsmarktpolitik bleibt ein wichtiges Handlungsfeld der Transformationspolitik in den kommenden Jahren. Die Entlastungswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Volumen von ca. 25 Mrd. DM liegen in diesem Jahr bei ca.

¹⁰ Deutsche Bundesbank, Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II); in: Monatsbericht April 2001

350 Tsd. Personen. Vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geraten immer wieder in die Kritik. Darüber hinaus präsentieren empirische Studien die Behauptung, durch den Einsatz von Arbeits- und Weiterbildungsmaßnahmen würden sich die Wiedereingliederungschancen gar verschlechtern. Das spricht jedoch nicht für deren Abschaffung, sondern deren zielgenaueren Einsatz.

Auch kann in beschäftigungspolitischen Krisenregionen nicht auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verzichtet werden. Der breite Einsatz von Lohnkostenzuschüssen bei Einstellung von Arbeitslosen hat in der Tat zu starken Mitnahmeeffekten geführt. Künftig sollten die Lohnkostenzuschüsse zielorientierter eingesetzt werden. Sie sollten nur noch den Unternehmen gewährt werden, die etwa auch zur Kooperation in Netzwerken bereit sind und ihr Innovationsengagement belegen können.

8 Schwerpunkt: Vernetzung mit Grenzregionen im Rahmen der EU-Ost-Erweiterung

Über die Fortsetzung der bisherigen, jedoch zielgenaueren Förderpolitik sowie die Stärkung von FuE-orientierten Unternehmen mit Vernetzungen zur anwendungsbezogenen Forschung (Clusterbildung) hinaus bietet sich die Nutzung eines bisher viel zu wenig diskutierten Standortvorteils in Ostdeutschland an. Dieser kann durchaus durch die EU-Osterweiterung in den Grenzregionen mit Polen und Tschechien entstehen. Derzeit wird als Folge der Ostintegration eher nur die Gefahr eines dramatischen Lohndumpings betont. In der Tat wird anfangs dieser Druck die ökonomische Entwicklung in den Grenzregionen prägen. Mittelfristig besteht jedoch die Chance, in den Grenzregionen ein großes ökonomisches Potenzial zu erschließen. Einerseits wachsen den Grenzregionen Knoten- und Vermittlungsfunktionen zu. Andererseits sollte eine gemeinsame Regionalplanung konzipiert und durchgesetzt werden. Die Chancen, einen grenzübergreifenden Aufbau von Wirtschaftsstrukturen anzustreben, sind gut. Das wird auch von der Unternehmenswirtschaft in den Grenzregionen so gesehen.¹¹ Die Gemeinschaftsinitiative Interreg II der EU bietet einen finanziellen Rahmen.¹² Vorstellbar wären Unternehmen mit arbeitsteilig optimalen Betriebsstätten auf beiden Seiten der Grenzen. Ansätze zu solchen „Twin-Unternehmen“ (Hasso Düvel) werden bereits mit Unterstützung der IG Metall zu realisieren versucht. Unter einem gemeinsamen Unternehmensdach lässt sich entscheiden, in welcher Betriebsstätte welche Produktionsaufgaben optimal wahrgenommen werden können Unbestreitbar ist, den Grenzregionen kommt eine hohe Verantwortung für die Integration zwischen West- und Osteuropa zu. Das rechtfertigt durchaus über die Gemeinschaftsinitiative Interreg II hinaus die Vergabe von finanziellen Hilfen für den Aufbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur (vor allem Brückenbau über die Oder) sowie die Ansiedlung von Unternehmen.

¹¹ Frank Scharr, Wirtschaft in Ostsachsen erwartet zusätzliches Wachstumspotenzial durch EU-Erweiterung; in ifo-Dresden berichtet, 4/2001

¹² Deutscher Gewerkschaftsbund, Die Umsetzung der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern 2000-2006; in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 4/2001

9 Ein vorsichtig optimistisches Fazit

Mit dem Solidarpakt II ist der finanzielle Rahmen für die öffentliche Förderung der Transformation Ostdeutschlands bis 2019 sichergestellt worden. Entscheidend ist jetzt eine an den Defiziten, aber auch bisherigen Erfolgen ansetzende Nutzung dieses Finanzspielraums. Derzeit sind nicht so sehr die Fördermittel, sondern die unzureichenden Konzepte der entscheidende Engpassfaktor. Die bisherige Förderpolitik sollte zielgenauer innerhalb regionaler Vernetzung eingesetzt werden. Die in Ostdeutschland erfolgreich entwickelten regionalen Wachstumspole und Clusterbildungen weisen in die richtige Richtung an. Mit zwei Impulsprojekten könnten neue Akzente der ostdeutschen Transformation, gar mit der Chance, Westdeutschland zu überholen, gesetzt werden: Ausbau der FuE-orientierten Unternehmenswirtschaft in grenzübergreifenden Wirtschaftsstrukturen im Zuge der Ost-Europa-Erweiterung. Wegen der derzeitigen Konjunkturschwäche, die auch in Ostdeutschland durchschlägt, sowie des großen Nachholbedarfs im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, sollte ein Teil der erst ab 2005 im Rahmen des Solidarpakts II vorgesehenen Mittel des Bundes vorgezogen werden. Damit ließen sich auch die Wachstumskräfte stärken und die Beschäftigung steigern.