

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 3/97

Berlin

Stöglin

16. Januar 1997

64. Jahrgang

### Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

#### FÜNFZEHNTER BERICHT

Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft  
an der Universität Kiel

Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

*Der Aufbauprozess in den neuen Bundesländern kommt in letzter Zeit nur noch schleppend voran. Der Schwung, den die rasche Privatisierung der Betriebe und die massive finanzielle Unterstützung der Investitionstätigkeit ausgelöst haben, ist verlorengegangen. Die Hoffnungen auf einen selbsttragenden Aufschwung in naher Zukunft sind verfliegen. Die Politik spricht inzwischen von der Notwendigkeit einer „Umorientierung auf längere Zeithorizonte“. Welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, darüber muß in Kürze entschieden werden.*

*Es wird allgemein nicht mehr in Frage gestellt, daß die neuen Bundesländer weiter der Unterstützung bedürfen. Meinungsunterschiede gibt es aber über Ausgestaltung der Förderung — über ihren Umfang, ihre Instrumente und ihre Dauer. Die Bundesregierung hat sich hier im einzelnen noch nicht geäußert. Sie wird sich erst im Laufe des Jahres 1997 festlegen. Zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen hat sie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle im Rahmen des Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ damit beauftragt, die bisherige Förderpolitik zu bewerten und konkrete Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des künftigen Förderinstrumentariums zu erarbeiten. Die drei Institute legen hiermit ihren Bericht — den 15. Bericht in ununterbrochener Reihenfolge — vor<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> An dieser Stelle wird eine um einige Kapitel gekürzte Fassung dieses Berichtes veröffentlicht. Die Langfassung des Gutachtens würde den Rahmen eines Wochenberichtes sprengen; sie ist nachzulesen in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 286/287 und als Sonderheft Nr. 2/97 des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

Die ersten vierzehn Berichte wurden vom Institut für Weltwirtschaft in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 168, 169, 176, 178, 183, 190/191, 198/199, 205/206, 218/219, 231, 236/237, 245, 256/257 und 277/278 veröffentlicht, vom Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung in den Wochenberichten Nr. 12/91, 24/91, 39-40/91, 51-52/91, 12-13/92, 39/92, 52/92, 13/93, 41/93, 15/94, 31/94, 3/95, 27-28/95 und 27/96. Vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle wurden die letzten sechs Berichte in dessen Forschungsreihe Nr. 6/93, 1/94, 6/94, 1/95, 2/95 und 7/96 veröffentlicht.

## Lage und Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft im Herbst 1996

### Gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

In den neuen Bundesländern hat der Aufbauprozess an Schwung verloren. Die kräftige Investitionswelle hat ihren Scheitelpunkt überschritten. Das Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen von 1991) war in den ersten drei Quartalen 1996 nur noch um rund 2 vH höher als zur gleichen Zeit des vorangegangenen Jahres. Im gesamten Jahr 1996 wird der Wachstumsvorsprung gegenüber den alten Bundesländern lediglich einen halben Prozentpunkt betragen; 1995 waren es noch 3,5 Prozentpunkte.

Für die Abschwächung des Expansionstempos gibt es drei Gründe:

(1) In der Bauwirtschaft scheint, folgt man den bisher vorliegenden, aufgrund der statistischen Umstellung immer noch sehr unsicheren Daten, die Aufwärtsentwicklung zum Stillstand gekommen zu sein. Die Produktion ist nach dem witterungsbedingten Einbruch im ersten Vierteljahr zwar wieder gestiegen, die Nachhol-effekte sind aber nicht so hoch ausgefallen, wie es zu erwarten gewesen wäre. Im Wirtschaftsbaue und im öffentlichen Bau ging die Bauleistung deutlich zurück. Nur im Wohnungsbau, der noch von der Sonderförderung begünstigt wird, ist sie weiter gestiegen; hier wird die Produktion noch von Vorzieheffekten im Zusammenhang mit der Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten geprägt.

(2) Im verarbeitenden Gewerbe wirkt sich die schwache Binnenkonjunktur aus. Die Auftragseingänge waren zuletzt nur wenig höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres. Die gute Exportkonjunktur, von der die westdeutschen Unternehmen gegenwärtig profitieren, geht an vielen ostdeutschen Unternehmen vorbei. Der Anteil Ostdeutschlands an den gesamtdeutschen Exporten, mit rund 2 vH ohnehin nicht hoch, ist zuletzt sogar wieder etwas gesunken.

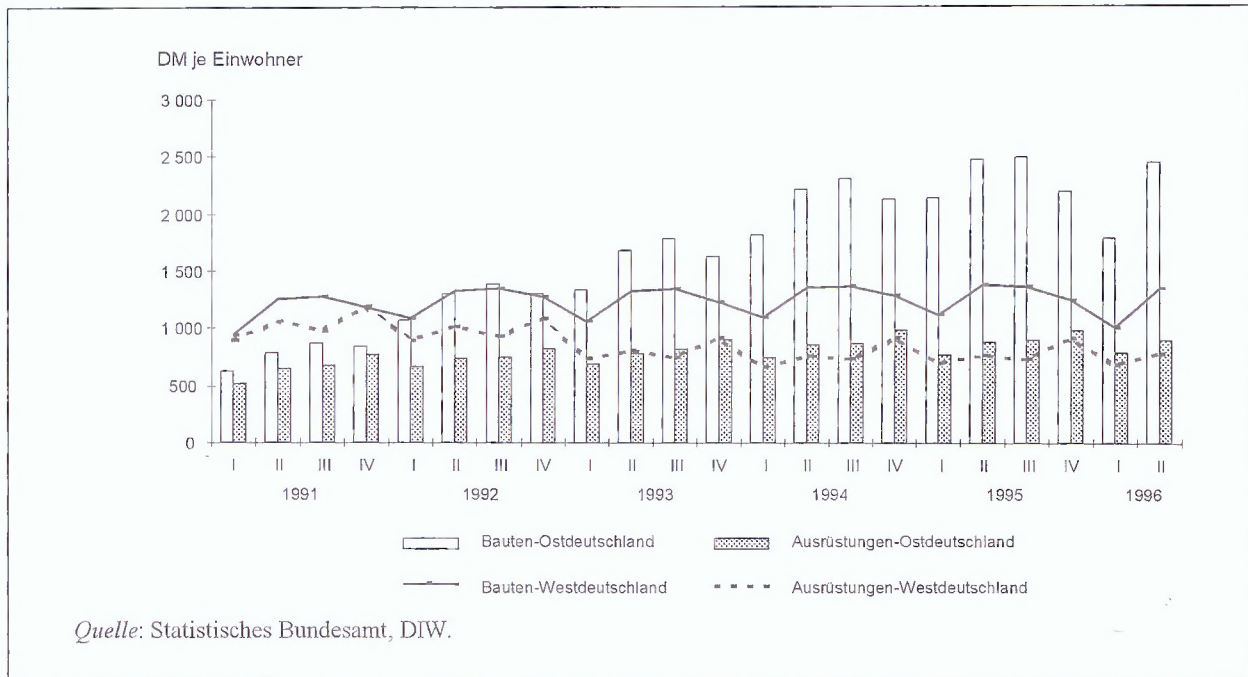
(3) Im Handel, im Verkehrsgewerbe und im Dienstleistungsgewerbe ist nach wie vor der private Verbrauch eine starke Stütze, der aber — wegen der schwächeren Entwicklung des Realeinkommens — langsamer zunimmt als in früheren Jahren.

Bislang hat dies alles noch nicht die Investitionsneigung beeinträchtigt. Gemessen an der Einwohnerzahl wird in Ostdeutschland weiterhin deutlich mehr investiert als in Westdeutschland. Die Bauinvestitionen gehen zwar seit einiger Zeit leicht zurück, aber ihr Niveau ist immer noch vergleichsweise hoch (Schaubild).

Angesichts der in Teilbereichen vorhandenen Überkapazitäten kann der Rückgang als eine Normalisierung angesehen werden. Bedenklich ist allerdings, daß offensichtlich auch die Ausrüstungsinvestitionen nicht mehr zunehmen. Hier ist gerade erst das westdeutsche Pro-Kopf-Niveau erreicht, das, wohl gemerkt, seit einiger Zeit deutlich gedrückt ist.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich 1996 wieder verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im dritten Quartal um 0,7 vH niedriger gewesen als im entsprechenden

Investitionen in Ostdeutschland und in Westdeutschland 1991 — 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW.

Quartal des Vorjahres. Vor allem im Baugewerbe ist es im Gefolge der rückläufigen Produktion zu einem kräftigen Beschäftigungsabbau gekommen. Im verarbeitenden Gewerbe reichte der Produktionsanstieg gerade aus, um den Beschäftigtenstand zu halten. Dies ist wenigstens ein Hoffnungsschimmer, denn in den Jahren zuvor war die Zahl der Beschäftigten reduziert worden.

Alles in allem sind die Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung im kommenden Jahr nicht besonders gut. Zwar kommt die Erneuerung der Wirtschaftsbasis weiter voran — denn es wird weiter auf hohem Niveau investiert. Aber daß es trotz massiver Transferzahlungen nicht gelingt, einen kräftigen, selbsttragenden Aufschwung in Gang zu bringen, muß bedenklich stimmen.

Ohne einen kräftigen Aufschwung wird es aber nicht möglich sein, daß der Rückstand Ostdeutschlands in der Wirtschaftskraft mittelfristig so weit schrumpft, daß die dann noch erforderlichen Transfers die Volkswirtschaft nicht mehr allzu sehr belasten. Noch ist der Rückstand viel zu groß: Im ersten Halbjahr 1996 war die Wirtschaftsleistung je Einwohner und je Erwerbstätigen gerechnet in den neuen Bundesländern nur etwas mehr als halb so groß wie in Westdeutschland (Tabelle).

Es gibt aber nicht nur Niveauprobleme, sondern auch Strukturdefizite. Noch viel zu gering ist das Gewicht des verarbeitenden Gewerbes, und auch Handel, Verkehrsgerbe und die privaten Dienstleistungsunternehmen tragen vergleichsweise wenig zum Sozialprodukt bei. Stark ausgeprägt ist dagegen der Staatssektor; hier ist die Zahl der Erwerbstätigen immer noch vergleichsweise groß. Enorm ist — an westdeutschen Verhältnissen gemessen — die Bedeutung der Bauwirtschaft. Aufgrund der in den letzten Jahren hohen Nachfrage konnte dieser Wirtschaftszweig kräftig expandieren, und es wurden immense Kapazitäten aufgebaut. Im Hinblick auf das nächste Jahr besteht die große Gefahr, daß diese Kapazitäten drastisch reduziert werden müssen.

## Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland: Ziele, Gestaltung und Evaluierung

### Ziele und Zielkonflikte

Der wirtschaftliche Neuaufbau in den jungen Bundesländern erweist sich immer mehr als eine Herkulesaufgabe, die viel mehr Kraft und Zeit erfordert, als zunächst gedacht. Anfängliche Hoffnungen, es werde ausreichen, diesen Prozeß durch den Staat kräftig anzuschieben und alles weitere dann den Marktkräften zu überlassen, haben sich als Wunschdenken erwiesen. Trotz massiver Hilfen kommt die Wirtschaft nicht recht in Schwung. Der Rückstand in der Leistungskraft gegenüber den alten Bundesländern bleibt weiterhin groß. Vor diesem Hintergrund steht ein Rückzug des Staates augenblicklich nicht zur Diskussion.

Gleichwohl gehört die Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland jetzt auf den Prüfstand. Denn das Urteil darüber, was bisher erreicht worden ist, fällt zwiespältig aus. Einerseits ist es gelungen, eine hohe Welle von Investitionen in Gang zu setzen: In den letzten sechs Jahren wurde in Ostdeutschland mehr als eine Billion DM investiert — in den Ausbau der Infrastruktur, in die Umstrukturierung und Modernisierung der Betriebe, in die Sanierung und Erneuerung des Wohnungsbestandes sowie in die Beseitigung von ökologischen Schäden. Es ist schwer vorstellbar, daß diese beeindruckende Aufbauleistung ohne massive staatliche Anreize zustande gekommen wäre. Andererseits werden nun auch Fehlentwicklungen erkennbar, die wenigstens teilweise auf das Konto der Förderpolitik gehen: Manches Projekt wurde nur in Angriff genommen, weil hohe Subventionen lockten — in Einzelfällen konnte mehr als die Hälfte der Investitionssumme mit Fördermitteln finanziert werden. Für den einzelnen Investor mag sich so etwas durchaus rentieren; ob es sich aber auch in jedem Fall gesamtwirtschaftlich rechnet, muß bezweifelt werden.

Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland 1. Halbjahr 1996 (Westdeutschland = 100)

	Wertschöpfung <sup>1)</sup> je Erwerbstätigen <sup>2)</sup>	Wertschöpfung <sup>1)</sup> je Einwohner	Erwerbstätige <sup>2)</sup> je Einwohner
Produzierendes Gewerbe	59	56	94
Bergbau, Energie	75	75	99
Verarbeitendes Gewerbe	52	30	58
Baugewerbe	74	181	245
Handel und Verkehr	48	43	88
Dienstleistungsunternehmen	51	46	89
Staat, private Haushalte	83	92	110
<i>Insgesamt</i>	55	53	96

<sup>1)</sup> Bruttowertschöpfung bzw. Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen. — <sup>2)</sup> Inlandskonzept.

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW.

Wohlgemerkt: Die Entscheidung, den Neuaufbau in Ostdeutschland in den ersten Jahren des Neuaufbaus massiv zu fördern, war unter den gegebenen Rahmenbedingungen unumgänglich, auch auf die Gefahr hin, damit falsche strukturelle Anreize zu geben. Um so mehr muß künftig darauf geachtet werden, daß bei der Gewährung von Hilfen strenge Maßstäbe angelegt werden. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr darüber zu entscheiden, wie sie die Wirtschaftsförderung-Ost fortan handhaben will. Sie hat deshalb das DIW, das IfW und das IWH beauftragt, dafür Vorschläge zu unterbreiten. Die folgenden grundsätzlichen Überlegungen sind ein erster Schritt dazu.

Begründung:  
Den Umstrukturierungsprozeß  
unterstützen und sozial abfedern

In einer Marktwirtschaft bedürfen die Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess — auch die Förderung des Aufbaus in Ostdeutschland — der Begründung. Eine überzeugende Begründung wäre, daß unter den gegebenen Bedingungen der Marktmechanismus keine problemadäquate Lösung zustande bringt. Folgt man Musgraves Einteilung der Staatsaufgaben in Allokation, Distribution und Stabilisierung<sup>2</sup>, so sind folgende Konstellationen denkbar, bei denen Eingriffe des Staates unter bestimmten Voraussetzungen zu besseren Ergebnissen führen können als der sich selbst überlassene Marktprozeß:

- Effizienzmängel: Wenn die Eingriffe entweder zur Schaffung positiver oder zur Internalisierung negativer externer Effekte, zur Beseitigung von Marktmacht oder zur Bereitstellung öffentlicher bzw. meritokratischer Güter dienen.
- Verteilungsmängel: Wenn sie der Vermeidung personaler und regionaler Einkommensunterschiede dienen, die als nicht hinnehmbar betrachtet werden.
- Stabilitätsmängel: Wenn sie der Behebung oder Abmilderung extremer wirtschaftlicher Ungleichgewichte dienen.

Als sich im Frühjahr 1991 die Wirtschaftspolitik dazu entschloß, den Aufbau-Ost massiv zu unterstützen, hat sie sich um die Rechtfertigung nicht bemühen müssen. Damals standen viele Betriebe in den neuen Bundesländern vor dem Aus. Die Menschen waren tief verunsichert, denn sie sorgten sich um ihre Arbeitsplätze. Die Politik mußte handeln, und das heißt, der Staat mußte eine führende Rolle bei der Neugestaltung der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen. Er mußte, um es bildhaft auszudrücken, Feuerwehr spielen, bevor es zum Löschen zu spät war.

Die ökonomische Begründung für ihr Handeln hat die Bundesregierung — in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>3</sup> — im Jahreswirtschaftsbericht 1992

nachgeliefert, und zwar in durchaus schlüssiger Weise. Danach sind massive Hilfen erforderlich, solange Ostdeutschland noch gravierende, durch die lange Dauer der Teilung bedingte Defizite besitzt — insbesondere eine im Vergleich zu Westdeutschland schlechte Verkehrsinfrastruktur, eine aus dem Autarkiestreben der früheren DDR herrührende ungünstige Raumstruktur, ungenügende marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen der Menschen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, schleppendes Verwaltungshandeln und beträchtliche ökologische Altlasten. Das alles kann mit einem Defizit an positiven und einem Übermaß an negativen Externalitäten umschrieben werden. Für fehlende positive Externalitäten muß der Staat die Unternehmen finanziell entschädigen, wenn er sie zum Investieren anhalten will. Die vorhandenen negativen Externalitäten muß er beseitigen, oder er muß sie selbst internalisieren, zum Beispiel indem er den Unternehmen wiederum eine Kompensationszahlung anbietet. Nach der Wende ging es also darum, im Osten mittels pekuniärer Anreize mindestens gleiche Bedingungen zu schaffen, wie sie Investoren im Westen vorfinden. Im Jahreswirtschaftsbericht heißt es dazu: „Das hohe Ausmaß von Investitionsförderung für private Investoren soll in der Übergangsphase den Nachteilen und Risiken des Standortes in den neuen Bundesländern im Vergleich zu westdeutschen Standorten Rechnung tragen und den raschen und nachhaltigen Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur gewährleisten“<sup>4</sup>.

Darüber hinaus war eine umfassende soziale Flankierung des Umstrukturierungsprozesses geboten, und zwar hauptsächlich mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik. Hierbei sollte es wohlgemerkt um Hilfen für die Menschen gehen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, nicht um Hilfen für nichtwettbewerbsfähige Betriebe<sup>5</sup>. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen lassen sich durchaus auch ökonomisch rechtfertigen, und zwar dann, wenn sie als Brücke zu neuen Beschäftigungsverhältnissen verstanden werden, die sich im Prozeß der marktwirtschaftlichen Erneuerung herausbilden. Denn die Alternative dazu wäre der Erhalt unrentabler Betriebe. Dabei würden die öffentlichen Haushalte langfristig wesentlich stärker belastet als etwa durch Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

<sup>2</sup> Vgl. Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*. New York, London, Toronto 1959.

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken*. Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart 1991.

<sup>4</sup> Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Stuttgart 1992.

<sup>5</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), *Für Wachstumsorientierung — gegen lähmenden Verteilungsstreit*. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart 1992.

### *Standortnachteile kompensieren*

Die meisten Standorte in Ostdeutschland verfügen aufgrund ihrer zentralen Lage innerhalb Europas, ihrer guten Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften sowie ihrer langen industriellen Tradition an sich über ein großes Entwicklungspotential. Es ist jedoch unbestritten, daß in Ostdeutschland diese potentiellen Standortvorteile bislang nur unzureichend zur Geltung kommen, denn ihnen stehen immer noch gravierende Standortnachteile gegenüber. So gibt es kaum Ansätze zu ökonomisch sinnvollen Agglomerationen, aus denen positive Externalitäten erwachsen. Und auch die Verflechtungen mit den benachbarten Wirtschaftsräumen im Westen wie im Osten sind erst schwach entwickelt. Woran das liegt, ist im einzelnen schwer auszumachen. Häufig sind es spezifische Schwierigkeiten vor Ort — etwa schlechte Verkehrsanbindungen, schwer erfüllbare Auflagen der Genehmigungsbehörden oder hohe Energiekosten und Entsorgungsgebühren. An alledem kann selbst ein vielversprechendes Investitionsprojekt scheitern. Wo solche und ähnliche Hürden nicht aus dem Weg geräumt werden können, muß der Staat versuchen, den Investoren mit finanziellen Anreizen darüber hinwegzuhelfen.

Investoren, die sich im Osten engagieren, müssen freilich noch mit einem anderen zentralen Problem fertig werden: Gemessen an der Leistungskraft vieler Unternehmen sind dort die Lohnkosten viel zu hoch. Auch hohe Lohnkosten gehören zu den Standortdefiziten, sie müssen aber anders bewertet werden als etwa Infrastruktur- oder Agglomerationsdefizite. Denn dieses Problem haben sich die Tarifparteien selbst eingehandelt, als sie sich schon früh darauf verständigten, in wenigen Jahren das Lohnniveau im Osten an das im Westen anzugleichen. Wären die Lohnkosten weniger stark gestiegen, fielen die höheren Standortkosten in Ostdeutschland weniger ins Gewicht. Dann wäre auch die Wirksamkeit der Investitionsförderung größer. Sie könnte rascher zurückgeführt werden und würde weniger strukturelle Verwerfungen hervorrufen.

Gewiß: Nicht für alle Unternehmen sind die Lohnkosten ein Investitionshindernis, denn die Effektivverdienste sind im Osten noch spürbar niedriger als im Westen und werden es auch noch einige Zeit bleiben. Für manche Unternehmen, die in Ostdeutschland neue Produktionsstätten mit hoher Produktivität errichten wollen, kann das sogar ein Anreiz sein. Aber für die sehr vielen bestehenden Unternehmen, die bei der Produktivität noch weit hinterherhinken, gilt das sicher nicht. Diese Unternehmen haben häufig nicht einmal die finanziellen Mittel, um produktivitätssteigernde Investitionen zu finanzieren, weil anfallende Erträge von den Arbeitskosten aufgezehrt werden.

Die Situation ist verfahren: Die hohen Lohnkosten machen viele Investitionen am Standort Ostdeutschland unrentabel, und auch dafür muß die Wirtschaftspolitik einen Ausgleich schaffen. Im Endeffekt dient also mindestens ein Teil der Wirtschaftsförderung dazu, hohe Lohnko-

sten zu alimentieren. Dies läßt sich ökonomisch kaum rechtfertigen.

### *Regionale Arbeitsmarktprobleme entschärfen*

Solange die Anpassungsprozesse nicht abgeschlossen sind, steht der Staat in der Pflicht, die daraus resultierenden Härten für die Menschen abzumildern. Allerdings dürfen diese Hilfen die strukturelle Erneuerung nicht verzögern oder gar blockieren. Sonst würden die Wirkungen, die man von der Investitionsförderung erwarten kann, geschmälert. Die soziale Flankierung der Anpassungsprozesse hat sich daher, wie es der Sachverständigenrat<sup>6</sup> formuliert hat, am Grundsatz zu orientieren: „Nicht Arbeitsplätze oder Unternehmen gilt es zu schützen, sondern die vom Strukturwandel betroffenen Menschen.“ Die Wirtschaftspolitik hat diese Strategie zwar im Ansatz befolgt, sie hat sie aber wegen der massenweisen Freisetzung von Arbeitskräften nicht durchhalten können. Aus Mitteln der Treuhandanstalt, der Bundesanstalt für Arbeit sowie des Bundes und der Länder sind hohe Milliardenbeträge auch für den Erhalt von nichtwettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen ausgegeben worden — und sie werden weiterhin dafür ausgegeben. Der sogenannte zweite Arbeitsmarkt ist in den neuen Bundesländern zu einem wichtigen Segment des Beschäftigungssystems geworden. Er wird dort offenbar immer weniger als Übergangslösung und immer mehr als Dauerreinrichtung betrachtet.

Auch diese Art der Förderung läuft letztlich darauf hinaus, Einkommensansprüche zu alimentieren. Für den Aufbau prozeß im Osten ist damit wenig gewonnen. Im Gegenteil, es zeigt sich immer deutlicher, daß die Subventionierung des „zweiten Arbeitsmarktes“ die Gesundung des ersten behindert. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Löhne, die von den subventionierten Betrieben gezahlt werden, höher sind als die, die von nichtbegünstigten Betrieben gezahlt werden können. Die Folge sind Verzerrungen des Wettbewerbs zu Lasten jener Betriebe, die sich aus eigener Kraft am Markt behaupten müssen. Auch verhindern hohe Löhne auf dem zweiten Markt mitunter, daß eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gesucht wird.

Die Bundesregierung hat inzwischen die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland gekürzt. Mit der Absenkung der Lohnkostenzuschüsse kann insbesondere die Brückenfunktion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wieder stärker betont werden, die wegen der hohen ABM-Löhne im Vergleich zu den Marktlöhnen kaum zur Geltung kam.

<sup>6</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten. Stuttgart 1991.

### Konflikte: Die Ziele richtig setzen und die Mittel richtig zuordnen

Nach dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft stand die Wirtschaftspolitik vor der schweren Wahl, ob sie soviel wie möglich von den alten Strukturen erhalten oder sich auf den Aufbau neuer Strukturen konzentrieren sollte. Sie hat sich zu einer Erneuerungsstrategie bekannt<sup>7</sup>. Eine solche Grundorientierung war nicht selbstverständlich, denn seinerzeit war der politische Druck groß, möglichst viel von den alten Strukturen zu bewahren.

Grundsätzlich steht die Wirtschaftspolitik immer unter Problemdruck. Das macht es ihr schwer, einen klaren Kurs zu steuern. Sie muß dort eingreifen, wo akuter Handlungsbedarf besteht. Auch die Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer tut sich in dieser Hinsicht sehr schwer.

Zu den Problemen der Wirtschaftspolitik gehört auch, daß sie zu viele Ziele auf einmal verfolgt, die zwar manchmal komplementär, manchmal aber auch konträr zueinander stehen; daß sie zu viele verschiedene Mittel einsetzt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen; daß sie manche Mittel den Zielen nicht richtig zuordnet. Das Problem ist aus der Theorie der Wirtschaftspolitik hinreichend bekannt. Es rührt daher, daß die Wirtschaftspolitik nicht einfach den einmal gesetzten Zielen folgen kann, sondern daß sie auch auf politische Vorgaben und parlamentarische Mehrheiten, auf Lobbyaktivitäten, auf die Berichterstattung der Medien und auf die wirtschaftlichen Daten Rücksicht nehmen muß. Das bringt sie in Konflikte.

Ein Beispiel für derartige Zielkonflikte sind die Bemühungen um den Erhalt von sogenannten industriellen Kernen in Ostdeutschland — fast durchgängig altindustrielle Agglomerationen mit zweifelhaften Zukunftsperspektiven. Die Entscheidungen, riesige Summen in deren Umstrukturierung zu investieren, sind fast immer auf politischer Ebene getroffen worden. Das Geld, das dafür aufgewendet wird, fehlt an anderer Stelle, etwa beim Ausbau des Straßen- und Schienennetzes, wo es vermutlich größeren Nutzen stiften würde.

Die Ad-hoc-Orientierung zeitigt noch ein weiteres Problem: Die Förderpolitik läuft Gefahr, sich immer mehr zu verzetteln. Neben den Förderprogrammen, die allen Unternehmen offenstehen, gibt es zahllose spezifische Programme, die nur einer bestimmten Klientel zugute kommen. Ein Grund dafür ist auch der Fördereifer der Länder. Das Land Brandenburg zum Beispiel listete unlängst 108 eigene Programme auf; wohlgemerkt, nachdem es gerade eine Straffung des Förderkatalogs vorgenommen hatte. Aus alledem resultiert ein nicht mehr zu deckender Koordinierungsbedarf zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen diesen und den intermediären Institutionen, derer sie sich zur Abwicklung der Programme bedienen. Es kommt hinzu, daß bei der Wirtschaftsförderung die Europäische Kommission immer mehr eine eigenständige Rolle spielen will. Das verstärkt nicht nur den Trend zur Parallelförderung, sondern

führt auch in zunehmendem Maße zu Kompetenzstreitigkeiten. Wenn die EU-Kommission die Wirtschaftsförderung-Ost inzwischen genauer unter die Lupe nimmt, dann geschieht dies wohl nicht so sehr wegen ordnungspolitischer Bedenken. Sie möchte auch den Spielraum für eigene strukturpolitische Aktivitäten erweitern.

### Ansatzpunkte: Den Kapitaleinsatz oder den Arbeitseinsatz subventionieren?

Eine schlüssige, marktkonforme Förderpolitik muß nicht nur ihre Ziele klar und widerspruchsfrei definieren und die Mittel zielkonform auswählen. Sie muß sich auch im klaren sein über die Wirkungen, die sie erzielen kann. Bei einer Erneuerungsstrategie stehen die Investitionen im Mittelpunkt — Investitionen in Sach- und in Humankapital. Folgerichtig hat die Wirtschaftspolitik beides ins Visier genommen: Mit einer Priorität für den Ausbau der Infrastruktur, die Beseitigung von institutionellen Investitionshemmnissen, die Gewährung von Investitionsanreizen sowie die Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die Schwierigkeiten bei dieser Strategie liegen darin, die Maßnahmen ins richtige Verhältnis zueinander zu bringen. Richtig verstandene Standortpolitik erfordert, Investitionen in die Infrastruktur und das Humankapital Vorrang einzuräumen. Je rascher diese Defizite bei der Infrastruktur beseitigt sind, desto eher kann sich der Staat aus der Förderung privater Investitionen zurückziehen.

Die Förderung privater Investitionen ist ohnehin nicht unstrittig. Es gibt in der wissenschaftlichen Diskussion zahlreiche Stimmen, die dafür plädieren, Lohnkostenzuschüsse anstelle von Investitionshilfen zu gewähren. Das Argument lautet, die Förderung solle sich an dem Produktionsfaktor orientieren, der in Ostdeutschland wegen hoher Lohnkosten unterbeschäftigt ist. Durch eine Absenkung der Lohnkosten könnten aus wirtschaftlichen Gründen stillgelegte Anlagen noch einige Zeit genutzt und damit Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Zudem werde vermieden, daß beim Aufbau neuer Anlagen kapitalintensive Produktionstechniken gewählt würden, die letztlich das Heer der Arbeitslosen weiter vermehrten.

Die Befürworter von Lohnsubventionen gehen offensichtlich von der Annahme aus, daß die ostdeutschen Unternehmen in der Wahl der Produktionstechnik frei sind — daß sie, um es in der Sprache der Produktionstheorie auszudrücken, eine substitutionale Produktionsfunktion haben, die jede beliebige Kombination von Arbeit und Kapital erlaubt. Das war und ist in Ostdeutschland aber nicht der Fall. Der überwiegende Teil der Anlagen war verschlissen, technisch veraltet und damit extrem störanfällig. Die Lohnkosten ließen sich gar nicht so weit senken, daß es sich gelohnt hätte, solche Anlagen weiter zu betreiben oder wieder in Betrieb zu nehmen. Auch heute noch operieren

<sup>7</sup> Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, a.a.O.

viele Unternehmen mit einer limitationalen Produktionsfunktion, bei der die unzureichende Sachkapitalausstattung die Produktivitätsschranke ist. Zudem macht es heute auch keinen Sinn, arbeitsintensive Produktionen neu aufzubauen. In Ostdeutschland werden die Löhne in Zukunft weiter steigen, so daß arbeitsintensive Produktionen dort niemals rentabel werden können und auf Dauer von Subventionen abhängig bleiben müßten.

Die Förderung der Investitionen ist deshalb der bessere Weg, weil er dem Aufbau einer Wirtschaftsstruktur dient, die zu einem Hochlohnland paßt. Es ist schwer vorstellbar, daß es in dieser Hinsicht wesentliche Unterschiede zwischen beiden Teilen Deutschlands geben kann. Eine interindustrielle Spezialisierung aufgrund von Kostenunterschieden im östlichen Teil wird es nicht geben können.

#### Probleme: Fehlentwicklungen begrenzen

Subventionen dienen immer dazu, die Ergebnisse von Marktprozessen zu korrigieren. Selbst wenn sie ökonomisch gut begründet werden können, sind sie problematisch. Sie lassen sich selten so konzipieren und so dosieren, daß nicht auch unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. So mag die Aussicht auf Fördermittel dazu verleiten, daß die Investitionsrisiken falsch eingeschätzt werden — daß etwa Geld in die Sanierung von Betrieben gesteckt wird, die keine Überlebenschance haben, oder daß Überkapazitäten geschaffen werden. Fehlinvestitionen ziehen dann häufig Folgesubventionen nach sich, weil man sich nun erst recht scheut, die Konsequenzen zu ziehen. Zudem kommen Subventionen den Steuerzahler teuer zu stehen, weil sie Mitnahmeeffekte zeitigen, d.h., es profitieren im allgemeinen auch diejenigen Unternehmen von Subventionen, die ohnehin investiert hätten, die also, im Falle Ostdeutschlands, von den spezifischen Standortschwächen nicht oder kaum berührt werden.

#### *Allokationsverzerrungen*

Die Förderpolitik für Ostdeutschland gibt massive Anreize zum Investieren. Es wird deshalb häufig angenommen, daß sich eine übermäßig kapitalintensive Wirtschaftsstruktur herausbildet — daß vorzugsweise in kapitalintensive Wirtschaftszweige und kapitalintensive Produktionstechniken investiert wird. Ob dies so ist, muß untersucht werden. Die Alternative wäre die Förderung des Arbeitseinsatzes in Form von Lohnsubventionen. Es würde dann zu einer arbeitsintensiven Produktionsstruktur kommen, die freilich das größere Übel wäre. Denn arbeitsintensive Produktionen haben in einem hochentwickelten Industrieland noch viel weniger eine Zukunft als sachkapitalintensive.

Gravierender ist freilich das Problem, daß Investoren durch massive Investitionsanreize dazu verleitet werden, Projekte zu groß zu dimensionieren, also Kapazitäten zu schaffen, die auf absehbare Zeit nicht auszulasten sind.

Dafür gibt es in Ostdeutschland mittlerweile anschauliche Beispiele. Bei hohen Fördersätzen brauchen nicht einmal die Verluste zu schrecken, die der Investor macht, wenn das Überangebot auf den Markt drückt. Solche Verluste werden häufig schon einkalkuliert.

Wenn der Staat die allokativen Fehlentwicklungen so gering wie möglich halten möchte, müßte er die Anreize so setzen, daß genau jene Wirkungen erzielt werden, die er wünscht, und so, daß andere, unerwünschte Wirkungen vermieden werden. Dazu müßte der Staat freilich genau wissen, bei welchen Unternehmen es sich lohnt zu fördern und wie sie auf bestimmte Maßnahmen reagieren werden. Diese Informationen besitzt er jedoch nicht. Soweit die bisherigen Hilfen für Ostdeutschland Elemente einer solchen Differenzierung aufweisen, müssen die Ergebnisse abgewartet werden.

#### *Folgesubventionen*

Subventionen beeinflussen die Verhaltensweisen auch in anderer Hinsicht. Sie machen es lohnend, daß die Subventionsnehmer Druck auf die Subventionsgeber ausüben. Diese werden bedrängt, die Hilfen aufzustocken oder die Bedingungen zu lockern, unter denen sie gewährt werden. Durch gezieltes und konsequentes „rent-seeking“ können Unternehmen sich lohnende Einnahmequellen erschließen. Es ist dann nur rational, wenn sie sich auf das Anzapfen von Fördertöpfen verlegen — unter Vernachlässigung ihrer unternehmerischen Aufgaben im Markt.

Es gibt auch ein Problem für die Politik: Wenn sie Subventionen vergibt, steht sie unter Rechtfertigungszwang. Sie muß nachweisen, daß das Geld nicht zum Fenster hinausgeworfen worden ist. Das gilt insbesondere für Subventionen, die aus industriepolitischen Gründen gewährt werden, ob sie nun dem Aufbau sogenannter Zukunftsindustrien oder der Erhaltung von Altindustrien dienen. Gerade bei solchen Subventionen ist der Mißerfolg oftmals schon programmiert. Dann müssen häufig neue Subventionen herhalten, um das Scheitern zu kaschieren. Diesem Problem muß besondere Aufmerksamkeit gezollt werden. Immer häufiger werden jetzt im Osten Überlebenshilfen für Unternehmen gefordert, in die bereits erhebliche Subventionen geflossen sind. Dabei wird argumentiert, daß anderenfalls das bisher investierte Geld verloren wäre. Dieses Argument kann keinesfalls akzeptiert werden, denn damit kann jede Subvention gerechtfertigt werden. Die Wirtschaftsförderung würde auf diese Weise zu einem Faß ohne Boden.

#### *Mitnahmeeffekte*

Selbst wenn es gelingen sollte, allokativen Fehlentwicklungen in engen Grenzen zu halten, so läßt sich dennoch nicht vermeiden, daß knappe Ressourcen in ineffizienter Weise eingesetzt werden. Denn von der Förderung lassen sich kaum all jene Unternehmen ausschließen, die ihrer gar nicht bedürfen, die also auch ohne Subventionen inve-

stieren würden. Für solche Unternehmen sind Fördermittel dann nicht eine Kompensation für Standortdefizite, sondern eine Rente.

Die Bewertung von Mitnahmeeffekten ist gleichwohl schwierig. Wenn aufgrund der massiven Förderung viele Investoren nach Ostdeutschland gelockt werden, dann ist dies, weil erwünscht, durchaus positiv zu bewerten. Vor allem in den ersten Jahren waren die Investitionshemmnisse und dementsprechend die Investitionsrisiken sehr hoch, und zwar für nahezu alle Unternehmen. Ohne die Anreize der Förderung wäre die Investitionstätigkeit wohl nicht recht in Gang gekommen. Insofern sind die damaligen Mitnahmeeffekte vermutlich relativ gering gewesen. Inzwischen dürfte sich das aber geändert haben. Einige Investitionshürden sind abgebaut, andere spürbar niedriger geworden. Man kann sagen: Der Grad der Betroffenheit von Standortdefiziten hat in den letzten Jahren sukzessive abgenommen, freilich in sehr unterschiedlicher Weise. So finden manche Unternehmen, die beispielsweise gute Verkehrsanschlüsse erhalten, eine enge Vernetzung mit anderen Unternehmen erreicht oder die Vermögensverhältnisse geklärt haben, im Osten inzwischen annähernd gleiche Standortbedingungen wie im Westen. Sofern ihnen die gleiche Förderung zuteil wird wie den anderen Unternehmen, werden sie sogar begünstigt.

Die Politik hat nur wenige Möglichkeiten, Mitnahmeeffekte zu minimieren. Denn Standortdefizite lassen sich, wenn überhaupt, nur schwer quantifizieren. Was dabei ins Gewicht fällt: Sie muß um so tiefer in die Tasche greifen, je größer die Unterschiede in der Betroffenheit sind.

#### *Gewöhnungseffekte*

Subventionen haben darüber hinaus einen weiteren Nebeneffekt: daß sich die Empfänger hieran gewöhnen und ihr Verhalten entsprechend umstellen. Nicht allein, daß sich die unternehmerischen Anstrengungen dann eher auf die Einwerbung öffentlicher Gelder als auf den Erfolg am Markt richten; auch die mit Beihilfezahlungen bezweckten Anreizeffekte lassen mehr und mehr nach, wenn Subventionen zu einer zwar willkommenen, letztlich aber als normal angesehenen Finanzierungshilfe werden. Und schließlich: Je länger Subventionen gewährt werden, um so eher werden sie auch die betriebliche Kalkulation beeinflussen, so daß es zu Veränderungen der relativen Preise kommt. Ob die Begünstigung dann tatsächlich dort ankommt, wo es ursprünglich bezweckt war, ist fraglich. Überhöhte Preise für Immobilien, deren Bau durch Sonderabschreibungen gefördert wurde, sind ein Zeichen dafür, daß der eigentliche Förderzweck hier nur noch ansatzweise erreicht wird.

Sicher kann den Unternehmen in den neuen Bundesländern eine derartige Subventionsmentalität nicht allgemein unterstellt werden. Zahlreiche Stimmen aus der Wirtschaft zeigen aber doch deutlich, daß die Gewöhnung an staatliche Hilfen schon weit fortgeschritten ist. Diese setzt sich

dann darin fort, daß auch in politischen Kreisen zunehmend Forderungen erhoben werden, die Förderung für den Osten Deutschlands für lange Zeit fortzuführen.

#### **Zusammenfassende Beurteilung der bisherigen Förderpolitik**

Es ist nicht einfach, die Förderpolitik für die neuen Bundesländer aus ökonomischer Sicht zu bewerten, denn die methodischen und statistischen Probleme, die bei einer Evaluierung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auftauchen, sind nur schwer lösbar. In der Regel lassen sich nur die Anfänge einer Wirkungskette abbilden, nicht aber ihre vielen Zwischenglieder und ihr Ende. Vor allem fehlt der entscheidende Bewertungsmaßstab. Es läßt sich nicht — oder nur grob — schätzen, wie die Entwicklung ohne Förderung verlaufen wäre. Die in diesem Bericht vorgenommene Analyse wichtiger Förderinstrumente kann daher die Ansprüche einer Evaluierung i.e.S. nicht vollends erfüllen. Einige für die Beurteilung wichtige Ergebnisse konnten dennoch erzielt werden.

Als erstes stellt sich die Frage, ob die angewandten Fördermaßnahmen geeignet waren, das Förderziel zu erreichen. Von ihren grundsätzlichen Ansatzpunkten her gesehen war dies der Fall. Auf Unternehmensebene war vor allem der Sachkapitalstock in Ostdeutschland zu erneuern und zu erweitern, und so war es richtig, auf die Sachkapitalförderung zu setzen. Die Förderpolitik hat, wie beabsichtigt, eine Welle von Investitionen angeschoben, die so hoch sonst sicher nicht ausgefallen wäre. Wenn der Produktivitätsrückstand zu Westdeutschland noch immer groß ist und der Aufbauprozess in den neuen Ländern jetzt stockt, so ist dies nicht einer zu geringen Förderung anzulasten. Im ganzen gesehen kann der Förderpolitik damit das Prädikat „effektiv“ zuerkannt werden.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Ziele der Förderung immer gut begründet, die einzelnen Förderinstrumente immer richtig konzipiert und die Fördermittel immer richtig dosiert gewesen sind — daß die Förderung in ihrer Gesamtheit, also im Hinblick auf ihre Wirkungen und ihre Nebenwirkungen, als „effizient“ eingestuft werden könnte. Ob die großen finanziellen Anstrengungen dazu beigetragen haben, in den neuen Bundesländern Strukturen zu schaffen, die aus eigener Kraft lebensfähig sind, läßt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Zwar lassen sich gravierende alloкатive Fehlentwicklungen nur in einigen Teilbereichen nachweisen, doch das besagt nur wenig. Zweifel sind vor allem darüber angebracht, ob die unter erheblichem Aufwand erhaltenen altindustriellen Kerne sich am Markt durchsetzen werden. Auch unter den vielen neugegründeten Unternehmen gibt es nicht wenige, deren Chancen am Markt eher gering zu veranschlagen sind. Fördermittel, die hierhin geflossen sind, hätten möglicherweise an anderer Stelle größeren Nutzen stiften können.

Häufig muß die Förderung auch dazu herhalten, Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen zu kompensieren, die Folge politisch gesetzter Rahmenbedingungen sind: Hohe Energiepreise in Ostdeutschland sind im wesentlichen Folge abgeschotteter Märkte, mangelnde Entfaltungsmöglichkeiten des innerstädtischen Einzelhandels zu einem erheblichen Teil Konsequenz eines unattraktiven Umfeldes. Die Wirtschaftsförderung kuriert in diesen Fällen nur an den Symptomen herum; die eigentlichen Ursachen beseitigt sie nicht.

Was der Förderpolitik für Ostdeutschland auf der Ebene des Instrumenteneinsatzes nach Meinung der Institute fehlt, ist ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept. Zwar setzen die meisten Förderinstrumente zu Recht an der Beseitigung von Investitionshindernissen an oder bieten den Investoren Kompensation für Nachteile, die ihnen aus solchen Hindernissen erwachsen. Doch ist hierbei vieles unstimmig. So werden nebeneinander

- sowohl der Kapitaleinsatz als auch der Arbeitseinsatz auf dem zweiten Arbeitsmarkt verbilligt, während auf dem ersten Arbeitsmarkt die Kosten des Arbeitseinsatzes durch die Tarifvertragsparteien in die Höhe getrieben werden,
- sowohl Investitionen in die Errichtung neuer Industrieanstaltungen als auch die Erhaltung von Betrieben ohne Perspektiven gefördert,
- sowohl überregional orientierte Produktionen, an denen es noch mangelt, als auch für den lokalen Markt bestimmte Produktionen, bei denen vielfach Überkapazitäten bestehen, unterstützt.

Es fehlt an einer ausreichenden Abstimmung der Förderinstrumente untereinander — und an einer Abstimmung mit anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik. Das zeigt sich beispielsweise darin, daß umfangreiche Fördermittel in den Aufbau neuer Kapazitäten in der Milch- und Fleischverarbeitung geflossen, zugleich aber auch hohe Prämien für die Reduzierung der Tierbestände gezahlt worden sind. Es zeigt sich auch darin, daß Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus zwar bei ihrer Gründung unterstützt werden, daß sie sich dann aber aufgrund der Konkurrenz durch subventionierte Beschäftigungsgesellschaften nur schwer am Markt etablieren können. Überdies: Durch Doppel- und Parallelförderung kann es leicht dazu kommen, daß höhere Subventionen geleistet werden, als sie zum Ausgleich von Standortnachteilen notwendig wären. So kommt es zu Mitnahmeeffekten.

Infolge einer oftmals unkoordinierten Ausweitung des Förderinstrumentariums ist die Förderkulisse zudem in hohem Maße intransparent. Gründe hierfür sind eine unscharfe Formulierung der Förderziele, die Vielzahl der Förderinstrumente sowie die Verteilung der Förderkompetenzen auf verschiedene Ressorts und auf verschiedene föderale Ebenen. Daher gibt es eine Vielzahl zum Teil identischer oder ähnlicher Programme. Hinzu kommt, daß die Programmabwicklung häufig kompliziert und langwierig ist. Das fängt bei der Antragstellung an und endet bei der

Ausreichung der Fördermittel. Klagen der Investoren, daß es schwer fällt, die richtigen Fördermaßnahmen herauszufinden, scheinen weitgehend berechtigt.

All dies kann auch dazu führen, daß Fördermittel in Anspruch genommen werden, ohne daß die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Von den behördlichen Instanzen wird das meistens nicht oder zu spät erkannt. Tatsächlich ist die Gewährung der Mittel durch die Finanzverwaltungen z.T. mit erheblichen Fehlerquoten verbunden. So schätzt der Bundesrechnungshof, daß allein in den Jahren 1994 und 1995 etwa 600 Mill. DM an Investitionszulagen ungerechtfertigt ausgezahlt wurden; dies entspricht einem Zehntel der in diesem Zeitraum insgesamt ausgezahlten Zulagen. Auch bei den Sonderabschreibungen wurden in 79 vH der geprüften Fälle Fehler festgestellt, die nach Einschätzung des Rechnungshofes zu Steuerausfällen in erheblicher Höhe führten<sup>8</sup>. Generell ist bisher die Ex-post-Evaluierung der einzelnen Fördermaßnahmen vernachlässigt worden.

Insgesamt besteht der Eindruck, daß durch die fortschreitende Auffächerung der Förderkulisse die Effektivität der Wirtschaftsförderung zunehmend gemindert wird. Eine solche Einschätzung wird auch von anderen Beobachtern geteilt<sup>9</sup>. Im folgenden werden Vorschläge unterbreitet, wie dem abzuhelpen ist.

## **Neugestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland**

### **Grundsätze: Begründungen für die Förderung über 1998 hinaus**

Im Verlauf des Jahres 1997 wird über die Fortführung wesentlicher Teile der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer zu entscheiden sein. Dem Wunsch des Auftraggebers entsprechend, legen die drei Institute hiermit Überlegungen für die künftige Ausgestaltung der Förderung vor.

Fördermaßnahmen für Ostdeutschland bedürfen der Begründung, denn es ist in einer Marktwirtschaft keineswegs selbstverständlich, daß der Staat mit Interventionen in den Marktprozeß eingreift. Die ökonomische Theorie des Marktversagens liefert eine Reihe solcher Begründungen. Zu den rein wirtschaftlich begründbaren Interventionen gesellen sich freilich auch solche, die anderen Zwecken dienen. Sie werden zumeist vorgenommen, weil die Ergebnisse des Marktprozesses als gesellschaftlich inakzeptabel gelten. Dieses Primat politisch gesetzter Ziele ist von seiten der Ökonomie hinzunehmen. Es entbindet diese

<sup>8</sup> Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT 699/96.

<sup>9</sup> Vgl. RWI und Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Kerpen, Mittelstandsförderung in Deutschland — Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des BMWi. Essen 1996.

jedoch nicht von der Pflicht, auch außerökonomisch begründete Eingriffe in den Marktprozeß im Hinblick auf ihre ökonomischen Wirkungen und Nebenwirkungen zu untersuchen und auf etwaige Zielkonflikte hinzuweisen.

Vor sechs Jahren lag die Rechtfertigung für die umfangreichen Hilfen für die neuen Bundesländer auf der Hand, denn zu Beginn des Transformationsprozesses wies Ostdeutschland als Unternehmensstandort offensichtliche und erhebliche Defizite auf. Insoweit diente die Wirtschaftsförderung, ausgestaltet im wesentlichen als Investitionsförderung, zunächst in erster Linie dem Ausgleich von Standortnachteilen, die als unmittelbare Folge der deutschen Teilung anzusehen sind — gleichsam der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Freilich war dies nicht der alleinige Zweck: Die Förderung sollte in dieser Phase des Transformationsprozesses auch dazu beitragen, den Menschen in den neuen Bundesländern Perspektiven für eine rasche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu verschaffen, um damit den Abwanderungstrend zu stoppen und soziale Verwerfungen in ganz Deutschland zu vermeiden. Dementsprechend hatte die Förderung von Anfang an auch das Ziel, die neuen Länder in die Lage zu versetzen, möglichst rasch aus eigener Kraft ein Einkommensniveau zu erreichen, das westdeutschen Verhältnissen zumindest nahekam. Die Alternative hierzu — die Einkommensansprüche der Menschen in Ostdeutschland auf Dauer durch Sozialtransfers aus dem Westen zu alimentieren — hätte den Entwicklungsrückstand verfestigen und letztlich auch die Wachstumskräfte in der westdeutschen Wirtschaft unterminieren müssen.

Heute stellt sich manches anders dar, denn vieles hat sich seither zum Besseren gewendet: Die größten Infrastrukturmängel wurden beseitigt, Defizite bei der Qualifikation von Mitarbeitern haben sich deutlich vermindert. Auch Schwächen in der öffentlichen Verwaltung wurden deutlich reduziert. Aus heutiger Sicht läßt sich somit eine spezifische Wirtschaftsförderung zugunsten der neuen Bundesländer für die Jahre nach 1998 weniger gut mit Argumenten des Nachteilsausgleichs begründen als in den ersten Jahren des Transformationsprozesses. Dennoch wird Ostdeutschland — jedenfalls im ganzen gesehen — mittelfristig schlechtere Standortbedingungen als Westdeutschland aufweisen: Die notwendige Erweiterung der Infrastruktur wird sich nicht kurzfristig bewerkstelligen lassen, und vielerorts — gerade dort, wo die Inanspruchnahme besonders hoch ist — schreitet der Verfall sogar weiter fort. Vielen neugegründeten Unternehmen mangelt es noch an Eigenkapital und damit nicht selten auch an Möglichkeiten, sich Fremdmittel zu beschaffen; angesichts einer im ganzen schlechten Gewinnsituation der Unternehmen wird sich dies nur allmählich abbauen lassen. Marktzutrittsbarrieren, auf die ostdeutsche Betriebe im überregionalen Geschäft stoßen, werden auch bis zum Ende dieses Jahrzehnts nicht beseitigt sein. Nachteilsausgleich zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen wird deshalb auch nach 1998 ein Grund sein, unternehmerische Aktivität in den neuen Ländern zu unterstützen.

Ins Bild zu nehmen ist darüber hinaus, daß die Risikoanfälligkeit der ostdeutschen Wirtschaft noch immer deutlich höher ist als die der westdeutschen. Zu einem Teil liegt dies an unzureichendem unternehmerischen Geschick — an mangelndem marktorientierten Denken, an ungenügenden betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, an fehlendem Gespür für Marktentwicklungen. Dies äußert sich in Symptomen wie einer Spezialisierung auf schrumpfende oder überbesetzte Märkte, einer unzureichenden Innovationsbereitschaft oder auch in Schwächen bei der betrieblichen Organisation. Auch die nicht an der Leistungskraft der Betriebe orientierte Lohnpolitik ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Verfehlt wäre es, wollte der Staat derart verursachte Wettbewerbsschwächen ausgleichen — Wirtschaftsförderung kann kein Ersatz für unternehmerische Leistung sein. Die Verantwortung für Erfolg oder Mißerfolg muß bei den Unternehmen verbleiben.

Es spiegelt sich in der höheren Risikoanfälligkeit aber auch etwas anderes, nämlich daß die meisten Unternehmen erst nach Einführung der Marktwirtschaft gegründet wurden, oft ohne westlichen Partner. Viele von ihnen leiden auch heute noch unter den typischen Startschwierigkeiten neugegründeter Unternehmen. Hierzu gehören ein Mangel an Sicherungskapital, eine geringe Reputation oder das Fehlen stabiler Lieferanten- und Kundenbeziehungen. Auch die teilweise noch zu geringe Größe der Unternehmen spielt eine wichtige Rolle, denn sie erschwert den Marktzutritt und verhindert eine Kostensenkung durch innerbetriebliche Arbeitsteilung und Spezialisierung. All dies sind zwar keine typisch ostdeutschen Phänomene; vielmehr sind sie typisch für neugegründete Unternehmen — in Westdeutschland wie auch anderswo. Es offenbart sich hierin aber das zentrale Dilemma der ostdeutschen Wirtschaft: Es gibt sehr viele junge Unternehmen, die derzeit noch nicht aus eigener Kraft lebensfähig sind, und da es so viele sind, wäre der Aufbauprozeß als Ganzes bedroht, würde man ihnen zu schnell die Unterstützung entziehen.

Im politischen Prozeß stehen freilich häufig andere Kriterien im Vordergrund. So wird eine Fortsetzung oder gar Aufstockung der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer unter Verweis auf die noch geringen Einkommen der ostdeutschen Bevölkerung und die hohe Zahl der Arbeitssuchenden gefordert. Es gilt als ungerecht oder zumindest politisch nicht opportun, Einkommensdifferenzen zwischen West- und Ostdeutschland hinzunehmen, die zwischen westdeutschen Regionen — jedenfalls in der Vergangenheit — nicht tolerierbar schienen. Diese Auffassung — so verständlich sie ist — machen sich die Institute nicht zu eigen, denn der Staat würde sich in eine ausgesprochen schwierige Situation bringen, würde er die Verantwortung für ein normativ gesetztes Einkommens- und Beschäftigungsniveau übernehmen.

Die Institute geben darüber hinaus zu bedenken, daß es höchst ungewiß ist, ob mit Hilfe der Wirtschaftsförderung eine Einkommensangleichung überhaupt erreicht werden

## DEUTSCHLAND

Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1)</sup>

	Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) <sup>2)</sup>														
					Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungs- güter- produzenten	Investitions- güter- produzenten	Gebrauchs- güter- produzenten	Verbrauchs- güter- produzenten					
					Insgesamt		Inland		Ausland										
	in 1000				1991 = 100														
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1994	J	3743		268		91,3		88,3		96,2		95,3		88,3		81,2		88,4	
	F	3766	3760	272	270	92,8	93,0	89,9	89,7	97,6	98,7	96,0	96,5	90,2	90,3	84,8	85,2	88,5	92,9
	M	3773		271		95,0		91,0		102,3		98,1		92,4		89,7		101,8	
	A	3768		270		95,0		91,4		101,7		98,4		93,4		86,4		95,8	
	M	3762	3753	270	271	94,0	95,1	90,5	91,4	100,4	102,1	99,3	99,3	90,3	92,9	83,5	85,6	91,4	92,9
	J	3732		274		96,4		92,4		104,2		100,2		95,1		86,9		91,6	
	J	3707		282		95,5		91,6		102,6		99,8		93,0		86,0		88,2	
	A	3686	3680	291	292	94,0	95,8	92,8	92,3	102,8	104,2	100,8	101,1	94,4	94,3	85,8	85,9	90,1	92,1
	S	3648		305		97,9		92,6		107,1		102,6		95,5		85,8		97,9	
	O	3612		317		99,2		94,8		107,5		103,8		98,2		85,7		95,6	
	N	3589	3591	318	317	99,3	99,8	94,3	95,2	108,7	108,4	104,4	104,6	97,4	98,7	86,8	86,4	95,5	94,3
	D	3574		319		100,9		96,6		109,1		105,4		100,5		86,6		91,7	
1995	J	3548		320		98,4		93,8		107,2		102,0		98,3		85,7		94,0	
	F	3512	3523	323	322	99,1	98,4	94,9	94,2	107,1	106,3	103,0	102,2	98,8	98,4	86,1	84,7	94,7	94,0
	M	3511		326		97,6		93,9		104,7		101,7		98,1		82,3		93,4	
	A	3552		326		96,8		93,2		104,0		100,3		96,7		84,0		94,6	
	M	3563	3570	328	326	98,1	96,9	94,7	93,1	105,1	104,6	99,4	99,4	101,3	98,2	85,6	84,4	94,6	94,7
	J	3598		324		95,7		91,3		104,6		98,4		96,6		83,5		95,0	
	J	3616		326		97,0		93,0		105,1		98,1		100,6		83,7		94,8	
	A	3647	3649	323	322	95,5	96,2	91,2	92,1	104,3	104,5	97,0	97,0	98,2	99,9	82,7	83,7	94,6	94,7
	S	3686		318		96,0		92,2		104,1		95,8		100,8		84,8		94,7	
	O	3715		315		93,5		89,1		102,1		94,6		94,8		84,4		94,5	
	N	3748	3751	316	316	94,5	93,4	90,9	89,1	101,5	101,8	93,7	93,6	99,2	96,2	84,5	84,2	93,5	93,5
	D	3792		317		92,2		87,4		101,7		92,5		94,6		83,8		92,4	
1996	J	3846		324		95,2		90,4		104,8		95,5		98,3		85,7		93,5	
	F	3924	3908	325	326	93,2	94,4	87,4	89,0	104,5	105,3	92,9	94,1	97,2	98,2	83,4	85,2	91,3	92,9
	M	3957		331		94,9		89,1		106,5		93,9		99,2		86,5		93,8	
	A	3919		333		96,4		90,4		108,4		96,3		100,6		86,8		92,9	
	M	3933	3929	331	332	95,2	96,4	88,0	90,3	109,5	108,5	97,1	97,1	95,9	99,4	87,0	87,0	93,3	93,2
	J	3939		335		97,6		92,6		107,6		97,8		101,6		87,1		93,5	
	J	3956		327		96,6		89,5		110,9		98,8		97,6		87,7		92,1	
	A	3988	3989	325	326	97,7	96,6	90,3	89,4	112,9	111,4	99,8	99,4	99,0	97,0	90,0	87,9	92,1	92,4
	S	4024		327		95,6		88,3		110,3		99,6		94,3		85,9		92,9	
	O	4063		325		98,9		91,2		114,5		101,6		100,6		88,4		90,9	
	N	4107	4102	325	327	98,6		90,0		115,6		102,1		98,2		88,5		93,0	
	D	4136		333															

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — <sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt. Werden bei besonders günstiger Lage der Feiertage in einem Dezember gehäuft Urlaubstage o.ä. genommen, so kann dies das Saisonbereinigungsverfahren wegen der Unregelmäßigkeit des Auftretens nicht als Saisonkomponente erkennen, sondern weist diesen „Verlust“ als konjunkturelles Phänomen aus. Die Ergebnisse für Dezember und Januar müssen deshalb allgemein — und insbesondere für die Jahreswende 95/96 — im Zusammenhang gesehen werden.

		Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe		Produktion <sup>2)</sup>									Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) <sup>2)</sup>					
				Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten		Bauhaupt- gewerbe			Ausfuhr		Einfuhr			
		in 1000		1991 = 100											1994 = 100		Mrd. DM			
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1994	J	7215		91,2		84,5		87,2		94,7		126,1		99,9		54,7		49,4		
	F	7171	7173	91,9	91,7	86,6	85,5	88,6	88,6	94,7	94,8	116,4	122,6	100,7	101,1	53,8	164,7	48,7	148,7	
	M	7136		92,1		85,3		89,9		95,1		125,4		102,8		56,2		50,7		
	A	7101		92,7		87,3		91,2		93,9		123,0		97,9		56,7		50,0		
	M	7069	7069	92,6	93,0	86,3	87,0	89,3	90,9	94,2	94,2	123,3	124,0	99,9	99,3	57,9	172,4	52,1	153,0	
	J	7038		93,6		87,5		92,1		94,4		125,7		100,0		57,8		50,9		
	J	7012		94,3		88,4		92,0		95,1		123,7		98,8		57,7		52,1		
	A	6991	6989	93,8	94,3	87,6	88,2	88,1	90,3	95,0	94,8	125,0	124,9	100,2	99,9	59,2	174,9	52,1	156,5	
	S	6964		94,7		88,6		90,8		94,3		126,1		100,6		58,0		52,3		
	O	6946		95,7		89,8		90,1		95,9		125,1		100,3		58,9		53,1		
	N	6925	6925	96,1	96,4	89,4	89,5	90,5	91,1	96,5	96,3	129,6	128,9	99,5	100,5	59,3	178,9	53,3	161,9	
	D	6904		97,4		89,4		92,7		96,4		132,0		101,8		60,6		55,4		
1995	J	6862		96,1		90,4		89,3		97,5		122,8		101,0		60,9		52,8		
	F	6853	6851	96,9	96,6	91,4	91,6	86,9	87,4	97,6	97,3	139,2	130,0	100,8	100,8	61,7	183,7	55,6	163,4	
	M	6840		96,9		93,0		86,1		96,9		127,9		100,5		61,1		55,0		
	A	6824		96,6		91,1		84,6		97,5		125,4		101,0		61,3		54,9		
	M	6810	6809	97,1	96,7	93,1	92,3	86,8	85,2	97,3	97,2	126,7	125,3	103,1	102,1	61,5	186,1	54,4	165,7	
	J	6794		96,4		92,8		84,3		96,7		123,8		102,2		63,3		56,4		
	J	6781		96,0		93,1		83,0		96,8		123,5		100,1		61,9		55,3		
	A	6759	6760	95,5	95,7	93,2	93,2	83,7	83,1	96,7	96,7	123,0	122,1	101,5	100,9	61,7	187,9	55,0	166,8	
	S	6740		95,7		93,3		82,7		96,7		119,7		101,0		64,3		56,5		
	O	6718		95,2		93,2		82,8		96,1		120,6		99,8		62,9		55,8		
	N	6698	6695	95,2	94,6	95,0	94,4	83,1	81,7	95,7	95,6	120,2	117,5	101,1	99,8	63,5	188,8	55,4	165,9	
	D	6672		93,5		95,0		79,1		95,1		111,8		98,5		62,4		54,7		
1996	J	6687		95,6		95,6		84,6		94,9		113,1		101,6		63,1		58,2		
	F	6653	6651	94,2	94,7	93,5	94,0	85,8	84,8	95,2	95,3	95,9	105,2	101,8	100,8	62,7	189,2	54,5	168,3	
	M	6617		94,4		92,9		84,0		95,8		106,7		99,0		63,4		55,7		
	A	6588		95,0		95,4		84,8		96,3		113,9		102,5		64,2		56,6		
	M	6557	6556	95,0	95,3	93,8	94,7	83,3	84,2	96,9	96,6	112,3	112,9	99,6	100,3	63,9	190,7	55,9	168,7	
	J	6525		95,8		94,9		84,3		96,7		112,5		98,8		62,5		56,2		
	J	6495		96,4		95,2		87,9		95,9		115,4		103,1		67,0		56,8		
	A	6466	6467	96,9	96,6	95,1	95,6	87,8	87,0	95,6	95,7	110,9	112,8	101,1	101,1	65,2	197,0	56,8	170,0	
	S	6442		96,6		96,6		85,4		95,7		112,1		99,1		64,8		56,4		
	O			96,9		96,1		86,3		95,6		112,2		102,4		68,7		58,9		
	N			98,0		96,7		86,8		95,4		108,1								
	D																			

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — <sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt. Werden bei besonders günstiger Lage der Feiertage in einem Dezember gehäuft Urlaubstage o.ä. genommen, so kann dies das Saisonbereinigungsverfahren wegen der Unregelmäßigkeit des Auftretens nicht als Saisonkomponente erkennen, sondern weist diesen „Verlust“ als konjunkturelles Phänomen aus. Die Ergebnisse für Dezember und Januar müssen deshalb allgemein — und insbesondere für die Jahreswende 95/96 — im Zusammenhang gesehen werden.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

kann. Die Erfahrungen mit der Regionalförderung in den alten Bundesländern lassen zumindest Zweifel daran zu. Ein deterministischer Zusammenhang zwischen Wirtschaftsförderung, Investitionen und Einkommen besteht nämlich nicht. Wie hoch die Förderung zu bemessen ist, um ein politisch gesetztes Einkommensziel zu erreichen, ist deshalb eine Frage, die sich guten Gewissens nicht beantworten läßt — weder von der Politik noch von der Wissenschaft. Alle Förderung kann daher nur Hilfe zur Selbsthilfe sein: Es wäre verantwortungslos, die Erwartung zu wecken, die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Länder würde fortgesetzt, bis die Angleichung der Einkommen geschafft ist.

Festzuhalten bleibt also: Die Institute halten dem Grundsatz nach eine Fortsetzung der besonderen Förderung für Ostdeutschland über das Jahr 1998 hinaus für gerechtfertigt — wenngleich befristet. Sie sind jedoch der Meinung, daß es bei der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder erheblichen Reformbedarf gibt. Überlegungen hierzu werden im folgenden angestellt.

### **Randbedingungen: Ein enges Korsett schnüren**

Bei der Neugestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland sind eine Reihe von Rahmenbedingungen zu beachten. Zu allererst muß klar sein, daß die Förderung nicht dazu dienen kann, überhöhte Lohnforderungen zu alimentieren. Klar sein muß auch, daß die Fortsetzung der Sonderförderung für die neuen Länder keinen Sonderstatus des ostdeutschen Wirtschaftsraumes begründet: Veränderungen steuerlicher Rahmenbedingungen in ganz Deutschland wie auch die sich aus der Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt ergebenden Verpflichtungen sind daher bei Entscheidungen über die künftige Ausgestaltung des Förderinstrumentariums zu berücksichtigen.

### **Lohnpolitik in die Pflicht nehmen**

Es ist nicht zuletzt die hohe Arbeitskostenbelastung, die es vielen Unternehmen so schwer macht, in die Gewinnzone vorzustoßen. Die Lohnpolitik zielte auf eine möglichst schnelle Anpassung des ostdeutschen Lohnniveaus an das westdeutsche Niveau. Dem lag die Annahme eines viel schnelleren Wachstums der ostdeutschen Produktivität zugrunde, als es tatsächlich realisiert wurde. Offensichtlich wurden dabei die Standortnachteile unterschätzt und die ausgleichende Wirkung der Kapitalförderung überschätzt. Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung hat diese Fehleinschätzung schnell deutlich werden lassen — freilich ohne daß dabei das Tempo der Lohnangleichung entsprechend angepaßt worden wäre, übrigens auch nicht vom öffentlichen Dienst, der hier vielleicht eine bremsende Funktion hätte übernehmen können. Der sozialpolitisch motivierte Ausgleichsgedanke wurde dem Wachstumsanliegen übergeordnet — angesichts der raschen Anhebung vor allem

der Mieten in Ostdeutschland ist dies politisch zwar verständlich, aber mit einem hohen Preis versehen: Ein selbsttragender Aufbauprozess wird so in weite Ferne gerückt, die Belastung der sozialen Sicherungssysteme steigt, und der konsumtive Transferbedarf einerseits sowie die Fördernotwendigkeit andererseits bleiben hoch.

Aus diesen Überlegungen folgt: Die Arbeitskostenbelastung der ostdeutschen Betriebe und der öffentlichen Haushalte darf zumindest nicht weiter wachsen. Anderenfalls vermindert sich der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf nicht. In einem pessimistischen Szenario könnte man sogar ableiten: Ohne einen lohnpolitischen Kurswechsel ist ein selbsttragendes Wachstum in einem überschaubaren Zeitraum vielleicht überhaupt nicht zu erreichen, denn die wirtschaftspolitischen Anstrengungen verbrauchen sich weitgehend in einem Ausgleich zu hoher Lohnkosten. Das, was eigentlich notwendig wäre, nämlich der Ausgleich der übrigen Standortnachteile hinsichtlich der Infrastrukturausstattung, der wirtschaftsstrukturellen Ausgangslage, der Verfügbarkeit von Humankapital usw. findet nicht mit ausreichender Intensität statt. Im Ergebnis kommt es dann nicht zu einer weiteren Verstärkung wirtschaftlicher Aktivitäten in Ostdeutschland. Man bewegt sich auf diese Weise in einem Teufelskreis, da sich als Folge der Normen der sozialen Sicherung der konsumtive Transferbedarf nicht verringern lassen wird und entsprechend der Spielraum für Wirtschaftsförderung enger wird. Pfadabhängige Entwicklungen sind keineswegs nur nach oben gerichtet: Es kann durchaus eine Spirale nach unten daraus entstehen.

Alles in allem: Eine lohnpolitische Kurskorrektur ist angesichts der spezifischen Situation Ostdeutschlands unabdingbar. Nur eine starke Wirtschaft gestattet ein hohes Lohnniveau. Gemessen an westlichen Maßstäben ist Ostdeutschland aber von einer starken Wirtschaft noch weit entfernt. Um dahin zu kommen, ist eine äußerst zurückhaltende Lohnpolitik notwendig, und die Löhne müssen spürbar nach der Leistungskraft der einzelnen Unternehmen differenziert werden. Die Palette der Möglichkeiten für Anpassungen in der Lohnpolitik ist breit und zielt nicht nur auf die tariflichen und außertariflichen Lohnkosten ab (Öffnungsklauseln, Härtefallregelungen usw.), sondern umfaßt auch die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen (Einstufung in Lohngruppen, Arbeitszeitregelung usw.) und die Beteiligung der Arbeitnehmer am unternehmerischen Risiko (z.B. durch Investivlöhne).

Gefordert ist freilich auch der Staat, dessen Verhalten eine stärker an betrieblicher Leistungskraft orientierte Lohnfindung zuweilen erschwert. Ein Beispiel hierfür ist das Entsendegesetz, mit dem für ostdeutsche Baubetriebe faktisch ein Mindestlohn festgelegt würde, der deutlich über den in vielen Betrieben üblichen Entgelten der unteren Lohngruppen liegt. Auch die vielfach in Erwägung gezogene Regelung, öffentliche Aufträge nur an tariftreue Betriebe zu vergeben, ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

## Änderungen beim Steuersystem einplanen

In der aktuellen Steuerreformdiskussion geht es um allgemeine steuerpolitische Überlegungen, nicht um spezielle Maßnahmen für die neuen Bundesländer. Gleichwohl stellt sich die Frage, was diese steuerlichen Veränderungen im Hinblick auf die Standortattraktivität Ostdeutschlands bedeuten.

### *Senkung der Gesamtsteuerbelastung*

Eine Senkung der Gesamtsteuerbelastung, vor allem durch Rückführung des Solidaritätszuschlags und durch Anhebung des steuerfreien Existenzminimums, führt zunächst zur Notwendigkeit, die Ausgaben im öffentlichen Sektor einzuschränken, will man nicht die Verschuldung weiter erhöhen. Einer weiteren Verschuldung setzen insbesondere die Kriterien des Maastrichter Vertrages, selbst wenn man sie großzügig interpretiert, relativ enge Grenzen. In der Tendenz bedeutet eine fiskalische Verknappung, daß es schwerer wird, das bisher realisierte Niveau der Transferzahlungen nach Ostdeutschland aufrechtzuerhalten. Daran könnte sich nur dann etwas ändern, wenn es als Folge der Absenkung der Gesamtsteuerbelastung (oder aus anderen Gründen) zu höherem wirtschaftlichem Wachstum und damit gleichzeitig zu einem Zuwachs der steuerlichen Bemessungsgrundlagen kommt.

Ob dann auch die Steuerquote wieder zunehmen, gleich bleiben oder sogar sinken soll, ist — auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der gesamten Abgabenbelastung — letztlich politisch zu entscheiden. Kurzfristig treten bei steuersenkenden Reformmaßnahmen Einnahmeausfälle auf. Dies unterstreicht die Dringlichkeit, die Förderung für Ostdeutschland auf das wirklich Notwendige zu beschränken.

### *Substanzsteuern*

Für Ostdeutschland ergibt sich mit Blick auf die geplanten Reformen bei den Substanzsteuern folgende Situation: Käme es nicht zur Abschaffung der Gewerbesteuer in Westdeutschland, so muß diese Steuer von 1997 an auch in den neuen Bundesländern eingeführt werden. Das würde die Unternehmen in den neuen Ländern belasten und ihre Wettbewerbsposition sowohl absolut als auch relativ verschlechtern. Kommt es dagegen zu einer Abschaffung dieser Steuer, verbessert dies, für sich genommen, die Wettbewerbssituation der westdeutschen Unternehmen. Dadurch wiederum verschlechtert sich die Wettbewerbsposition der ostdeutschen Betriebe auch — aber nur relativ. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß auf eine Abschaffung verzichtet werden sollte.

Eine Abschaffung der Gewerbesteuer und eine eventuelle Absenkung der Gewerbebeertragsteuer durch eine mittelstandsfreundliche Staffelung sollen durch eine Beteiligung der Gemeinden an der allgemeinen Umsatz-

steuer ausgeglichen werden. Hier geht es vor allem um das Niveau der Beteiligung, das grundsätzlich dem politischen Verhandlungsprozeß unterliegt.

### *Einkommensteuer und Ertragsteuern*

Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Beseitigung von Steuervergünstigungen würde das wirtschaftliche Geschehen in Ostdeutschland dann vergleichsweise stark treffen, wenn Steuervergünstigungen dort stärker genutzt werden als in Westdeutschland. Dies dürfte für die großen Betriebe vor allem aufgrund der Sonderabschreibungen zutreffen. Eine Senkung der Steuersätze kommt hingegen eher den ertragsstärkeren westdeutschen Betrieben zugute; die eigenständigen ostdeutschen Betriebe werden davon im Durchschnitt kaum tangiert. Ohne weitere empirische Analysen kann ein endgültiges Urteil über den steuerlichen Einfluß auf die relative Wettbewerbsposition der Betriebe in Ostdeutschland nicht gefällt werden.

Als Ergebnis der Steuerreform würde das zur Zeit bestehende steuerliche Fördergefälle zugunsten Ostdeutschlands tendenziell eingeebnet werden. Gleichzeitig würde die Bedeutung steuerlicher Instrumente zur Förderung Ostdeutschlands deutlich abnehmen. Künftige Fördermaßnahmen werden sich dann im wesentlichen auf Finanzhilfen und Darlehen zu stützen haben.

### *Einvernehmen mit der EU-Kommission herbeiführen*

Soweit die Sonderförderung-Ost die Beihilfavorschriften des EU-Vertrages berührt, kann die Bundesregierung substantielle Veränderungen nur im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission vornehmen. Die Rechtslage ist unübersichtlich; jedenfalls räumen die entsprechenden Vorschriften der Kommission bei zustimmungspflichtigen Beihilfen einen weiten Ermessensspielraum ein.

Dem Vernehmen nach strebt die Bundesregierung für Ostdeutschland eine grundsätzliche Ausnahmeregelung vom Beihilfeverbot des EU-Vertrages an. Rechtsgrundlage dafür wäre die Teilungsklausel des Art. 92 II c. Realistischerweise hat man aber davon auszugehen, daß die Kommission der Bundesregierung keine „carte blanche“ in die Hand geben wird. Zur Zeit führt die Bundesregierung hierüber Gespräche mit der Europäischen Kommission. Das Ergebnis könnte so aussehen, daß sich Bonn und Brüssel darauf verständigen, die Teilungsklausel, wie schon bisher, nicht anzuwenden.

Die bisherige Förderpolitik für Ostdeutschland war im wesentlichen durch die Konvergenz- und Kohäsionsklauseln des Art. 92 III a gedeckt, die bestimmte Beihilfen für Unternehmen in unterentwickelten Regionen zuläßt. Entscheidend wird sein, wie hier die Kommission in Zukunft verfahren wird. Sie hat zwar die neuen Bundesländer im ganzen als Ziel-1-Förderregion eingestuft, was sicher-

stellt, daß dort überall die Förderhöchstsätze gewährt werden können. Aber sie hat ihre Zustimmung bis Ende 1999 befristet. Ob sie diese Befristung noch einmal verlängern wird, ist mehr als fraglich. Es muß also damit gerechnet werden, daß nach diesem Zeitpunkt die Regionen in Ostdeutschland, die eine günstige wirtschaftliche Entwicklung aufweisen, in der Förderung zumindest herabgestuft werden.

Generell sollen Beihilfen den Handel innerhalb der EU nicht beeinträchtigen. Das tun sie aber in aller Regel. Man hat sich deshalb darauf einzustellen, daß andere Mitgliedstaaten Beihilfen für ostdeutsche Unternehmen künftig sehr kritisch sehen und die Kommission zu einer restriktiveren Genehmigungspraxis drängen werden. Das Einfallstor ist hier der Art. 92 III c, der der Kommission das Recht einräumt, bei Beihilfen an Unternehmen in „sensiblen Branchen“ — also solchen, in denen Überkapazitäten bestehen — strengere Maßstäbe anzulegen. In diesem Fall können besondere Auflagen erteilt (z.B. keine Kapazitätsausweitung in relevanten Märkten), Fördersätze abgesenkt oder Fördermittel sogar versagt werden. Angeblich wird die Kommission in letzter Zeit verstärkt bedrängt, einzelne Branchen zu Ausnahmebereichen im Sinne des Art. 92 III c zu erklären — wohl auch, um den Aufbau unliebsamer Konkurrenz in Ostdeutschland abzuwehren.

Wie dem auch sei: Der Spielraum für die Sonderförderung-Ost wird in Zukunft spürbar enger werden. Dies sollte von jenen bedacht werden, die eine Ausweitung der Förderprogramme und Aufstockung der Fördermittel für den privaten Sektor fordern. Es sollte aber auch von solchen Investoren ins Kalkül einbezogen werden, die für einen späteren Zeitraum Investitionen in Ostdeutschland planen.

#### **Leitlinien:**

#### **Förderung mit Augenmaß fortführen**

Förderanlässe ursachenadäquat umgestalten

Grundsätzlich sollten sich die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik darauf richten, die Ursachen von Marktstörungen zu beseitigen — konkret also, die bestehenden Nachteile für unternehmerische Aktivitäten in den neuen Ländern zu beheben. Soweit diese Nachteile in Infrastrukturmängeln und wachstumshemmenden institutionellen Rahmenbedingungen bestehen, sollte deren Beseitigung Priorität genießen — nicht allein, um Anreize für Neuanstellungen zu geben, sondern auch, um die Produktivität in den bereits bestehenden Betrieben zu stärken. Jedenfalls läßt sich das Phänomen niedriger Wachstumsraten trotz hoher Investitionsquoten auch als Zeichen dafür werten, daß unter den gegebenen Bedingungen ein weiterer Ausbau des Kapitalstocks allein nur noch geringe Effekte auf Produktion und Beschäftigung mit sich bringt. Dies spricht dafür, Bedingungen für einen produktiveren Kapitaleinsatz zu schaffen. Die Verbesserung der Standortbedingungen ist ein Mittel hierzu.

Auf einige Ansatzpunkte für die Verbesserung der Standortqualität haben die Institute in ihrem 14. Bericht hingewiesen. So würde die Beseitigung öffentlicher Monopole und die Entschärfung von Marktregulierungen — beispielsweise auf dem Energiemarkt oder dem Markt für Beteiligungskapital — die Kostenbelastung der Betriebe mindern und Finanzierungsrestriktionen lockern. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Beschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten privater Unternehmen, die sich aus der Existenz des sogenannten zweiten Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern ergeben. Es wäre schon viel gewonnen, wenn private Anbieter und ABM-Trägersgesellschaften bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gleich behandelt würden.

Dringlich erscheint die Beschleunigung des Ausbaus der Verkehrswege in Ostdeutschland. Dies würde nicht nur Kostensenkungen bei den bestehenden Betrieben ermöglichen, sondern darüber hinaus die Attraktivität des Standortes für potentielle Investoren erhöhen. Hier ist nicht allein an die überörtlichen Verkehrswege zu denken. Vielfach ist es gerade der mangelhafte Ausbauzustand der kommunalen Infrastruktur, der wirtschaftliche Aktivitäten in Ostdeutschland behindert. Angesichts rückläufiger Ausgaben für Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten droht sich dieser Zustand sogar noch zu verfestigen. Um dem entgegenzuwirken, wäre neben einer Verstärkung der wirtschaftsnahen Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auch die Möglichkeit einer Substitution ungebundener Mittelzuweisungen durch Investitionszuweisungen in Erwägung zu ziehen.

Unbestritten ist, daß die Beseitigung all dieser Standortdefizite Zeit kostet — so viel Zeit, daß Ostdeutschland auch über das Jahr 1998 hinaus noch erhebliche Nachteile im Vergleich zu westdeutschen und ausländischen Standorten aufweisen wird. Zunächst bleibt für die neuen Länder eine besondere Wirtschaftsförderung zur Kompensation schlechterer Wettbewerbsbedingungen als in Westdeutschland erforderlich. Nach den Vorstellungen der drei Institute reichen dabei einige wenige zielgerichtete Förderprogramme aus.

#### **Basisförderung in den Mittelpunkt rücken**

Die heutige Wirtschaftsförderung ist zum großen Teil Schwachstellen- oder Engpaßförderung. Sie knüpft meist dort an, wo die Politik spezifische Probleme bei den Unternehmen ortet oder vermutet. Sie ist in ihrer besonderen Ausgestaltung für die neuen Bundesländer Investitionsförderung, Existenzgründungsförderung, Mittelstandsförderung, Innovationsförderung, Absatzförderung und manches andere. Diese Strategie hat den Vorteil, daß der Staat seine Fördermittel gezielt zur Beseitigung von Entwicklungshemmnissen einsetzen kann. Der Nachteil liegt darin, daß der Staat in der Lage sein muß, Schwachstellen und Engpässe hinreichend genau zu identifizieren.

Die Schwachstellen- und Engpaßförderung setzt allerdings oft nur an den Symptomen an. Zu kurieren sind jedoch die tieferliegenden Ursachen — Probleme wie hohe Produktionskosten, unzureichende Aufträge oder geringe Eigenkapitalausstattung. Diese lassen sich mit einer Schwachstellen- oder Engpaßstrategie nur schwer lösen, es sei denn, man würde für jedes Problem ein eigenes Förderprogramm auflegen. Selbst dann wäre der Erfolg zweifelhaft.

Es gehört zur Marktwirtschaft, daß Unternehmen mit ihren Schwierigkeiten generell selbst fertig werden müssen. Der Staat kann dabei nur wenig tun. Er kann ihnen nicht neue Geschäftsfelder erschließen, keine neuen Produkte an die Hand geben oder neue Absatzkanäle öffnen. Er kann ihnen, soweit erforderlich, Hilfestellung nur in allgemeiner Form geben. Die Institute schlagen daher vor, mehr zu einer Basisförderung überzugehen. Eine solche Förderstrategie sollte nur die Grundentscheidung beeinflussen, in Ostdeutschland unternehmerisch tätig zu sein. Sie sollte möglichst wenig präjudizieren, auf welche Weise das geschieht; ob etwa ein Unternehmen gegründet oder gekauft wird, auf welchen Feldern es tätig wird und wieviel es selbst forscht und entwickelt oder ob es Technologie zukauf.

Die Basisförderung kann allerdings nicht „frei Hand“ an die Unternehmen vergeben werden, sondern sie muß an eine bestimmte unternehmerische Aktivität gebunden sein. Ansonsten wären dem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Es erscheint sinnvoll, sie an die Investitionen zu koppeln.

Als Instrument einer derartigen „Basisförderung“ wird eine allgemeine Investitionszulage vorgeschlagen, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Sie könnte zunächst einen Satz von 7,5 vH aufweisen, der im Laufe der nächsten Jahre dann schrittweise zurückgeführt wird. Der Zweck dieser Zulage ist es, die Unternehmen für allgemeine Standortnachteile in Ostdeutschland zu entschädigen. Aus regionalpolitischen Gründen wird man jedoch nicht auf eine zusätzliche, differenzierte Investitionsförderung verzichten können, vor allem um Investoren von außerhalb zu gewinnen. Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind hierzu — wie bislang — ein probates Mittel. Für eine Übergangszeit sollte dabei eine Förderpräferenz — unter Berücksichtigung EU-konformer Höchstgrenzen — für die neuen Bundesländer möglich sein. Diese Hilfen werden freilich nur dann wirksam sein, wenn es gelingt, investitionswillige Unternehmen von den langfristig zu erwartenden Vorteilen des Standortes Ostdeutschland zu überzeugen. Hierbei kann ein internationales Standortmarketing dienlich sein. Anzuraten ist dabei allerdings ein koordiniertes Vorgehen, bei dem länder- oder regionsspezifische Ansiedlungsinteressen ausbalanciert werden sollten.

Damit Neugründungen nicht an finanziellen Hürden scheitern, sollte die öffentliche Förderung von Existenzgründungen beibehalten werden, vor allem durch Bereit-

stellung von eigenkapitalähnlichen Darlehen. Diese brauchen nicht unbedingt einen hohen Subventionsgehalt aufzuweisen. Oftmals drohen Existenzgründungen trotz guter Erfolgsaussichten allein daran zu scheitern, daß sich die von privaten Banken geforderten Sicherheiten nicht aufbringen lassen. Ergänzt werden sollte die Existenzgründungsförderung durch Beratungs- und Schulungsangebote, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Hilfreich erscheinen in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen zur Förderung von Risikobereitschaft und unternehmerischer Initiative — zum Beispiel durch Gründerseminare, auch im Rahmen der beruflichen und universitären Ausbildung.

Schwieriger zu beurteilen ist, welche speziellen Hilfen den bereits bestehenden Unternehmen künftig gewährt werden sollen. Hier ist zu differenzieren, denn die Situation der Unternehmen in den neuen Ländern stellt sich keineswegs so einheitlich dar, wie dies in der Öffentlichkeit häufig vermittelt wird:

- Es gibt zahlreiche Unternehmen in den neuen Ländern, die durchaus Erfolg haben und deren Gewinnsituation im ganzen befriedigend ist. Häufig aber sehen sich selbst diese Unternehmen in ihren Expansionsabsichten durch eine unzureichende Kapitalausstattung beschränkt. Investitionen führen bei ihnen unter Umständen zu einem drastischen Absinken der Eigenkapitalquote, wenn der Zunahme des Anlagenbestandes und damit der Bilanzsumme keine entsprechende Zuführung an Eigenkapital gegenübersteht. Damit aber sinkt die Bereitschaft der Banken, weiteres Fremdkapital bereitzustellen, denn die Eigenkapitalausstattung ist es, die dem Fremdkapitalgeber letztlich als Sicherheit für die Darlehensgewährung dient. In diesen Fällen scheint staatliche Hilfestellung gerechtfertigt, beispielsweise in Form von Gewährleistungen, von langfristigen Darlehen oder durch eine Unterstützung privater Beteiligungskapitalgeber.
- Viele Unternehmen haben jedoch noch nicht in die Gewinnzone vorstoßen können, und es wäre zu einfach, dies allein unternehmerischem Mißgeschick zuschreiben zu wollen. Viele Märkte sind von etablierten Anbietern besetzt, und ostdeutschen Unternehmen wäre der Marktzutritt hier oftmals schon wegen ihrer geringen Größe und ihrem Mangel an Reputation verwehrt, selbst wenn sie Preis- und Qualitätsvorteile aufzuweisen hätten. Die Gewinnsituation bleibt dann unbefriedigend, weil es an Absatz fehlt, und dies wiederum beeinträchtigt die finanziellen Möglichkeiten zur Modernisierung des Produktionsapparates und des Produktsortiments. Die mangelnde Diversifikation in den Abnehmerstrukturen, die aus den Schwierigkeiten des Marktzutritts resultiert, erhöht die Risikoanfälligkeit der Betriebe und trägt auf diese Weise zur inhärenten Instabilität der wirtschaftlichen Entwicklung im ganzen bei. Die bisherigen Überlegungen lassen es angeraten erscheinen, auch hier Hilfen zu gewähren.

Eine im strengen Sinne ursachenadäquate Förderung hätte in diesen Fällen an einer Vielzahl unternehmerischer Funktionen anzusetzen: Marketinghilfen könnten den Bekanntheitsgrad erhöhen helfen, gezielte Absatzförderung den Marktzutritt erleichtern, die Einführung einer Wertschöpfungspräferenz oder die Gewährung von Lohnsubventionen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern helfen, Unterstützung auf dem Gebiet der Produktentwicklung das Eindringen in neue Märkte begünstigen. Von einer solchen Ausdifferenzierung der Förderung ist indes dringend abzuraten. Es würde den Staat überfordern, wollte er für jedes dieser Probleme ein eigenes Förderprogramm kreieren, es würde die Unternehmen überfordern, sich in der hieraus resultierenden Vielfalt von Förderangeboten zurechtzufinden, und es würde ein Zuviel an unternehmerischer Verantwortung dem Staat zugewiesen werden. Da all diese Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen sich letztlich in ihrer finanziellen Situation niederschlagen — in unzureichenden Gewinnen und in einem Mangel an Eigenkapital —, stellen in diesem Fall befristet zur Verfügung gestellte Finanzierungshilfen ohne enge Zweckbindung den einzig praktikablen Ansatzpunkt dar.

Freilich wird es im konkreten Einzelfall kaum jemals eindeutig zu entscheiden sein, ob eine angespannte Gewinnlage Folge objektiver Wettbewerbsnachteile oder Konsequenz unternehmerischer Fehlleistung ist. Meist wird beides eine Rolle spielen, so daß letztlich nur durch eine Einzelfallprüfung über die Berechtigung derartiger Hilfen entschieden werden kann. Unverkennbar ist, daß sich die Politik hiermit auf eine risikoreiche Gratwanderung einläßt. Schlimm wäre es, wenn auch erfolglose Unternehmen dauerhaft erhalten blieben — sei es aus sozialen oder aus politischen Erwägungen. Damit würde Fördergeld verausgabt, das an anderer Stelle größeren Nutzen stiften könnte. Deshalb sind strenge Maßstäbe an die Erfolgsaussichten von geförderten Unternehmen anzulegen.

Es kommt also darauf an, Mechanismen zu finden, mit denen sich langfristig unrentable Betriebe von solchen Betrieben separieren lassen, die nach einer Übergangszeit auf eigenen Füßen stehen können. Die Institute schlagen vor, die bei den Hausbanken vorhandene Kompetenz bei der Bewertung von Unternehmenskonzepten auszunutzen.

Das beschriebene Programm für die Sonderförderung-Ost läuft auf eine strikte Begrenzung möglicher Fördertatbestände hinaus. Die Institute erinnern in diesem Zusammenhang an ihren früheren Vorschlag, das besondere Förderinstrumentarium für die neuen Bundesländer auf ein kleines Bündel von Programmen zu reduzieren. Vorgeschlagen wurde schon damals u.a.:

- eine Investitionszulage mit Rechtsanspruch, um für allgemeine Standortnachteile zu entschädigen;
- ein Mittelstandsprogramm, um die Eigenkapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen zu verbreitern;

- ein Existenzgründungsprogramm, um neuen Unternehmen und Unternehmern Starthilfe zu geben;
- ein Regionalprogramm, um der politischen Verpflichtung des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nachzukommen.

Dieses Programm könnte auch eine Grundlage für eine auf mittlere Sicht in ganz Deutschland anzustrebende Reform der Wirtschaftsförderung darstellen. Es kann ohnehin kein Zweifel daran bestehen, daß die spezifische Förderung im Osten Deutschlands nicht auf Dauer fortgeführt werden kann. Auf mittlere Sicht wird sie in eine nach bundeseinheitlichen Regeln gestaltete Förderpolitik integriert werden müssen, und es bietet sich an, die jetzt anstehende Entscheidung über die Fortführung der Sonderförderung-Ost dazu zu nutzen, Reformen auch in Westdeutschland anzugehen.

#### Förderung differenzieren?

Subventionen dienen dem Zweck, die Wirtschaftssubjekte zu bestimmten Verhaltensweisen zu veranlassen. Insoweit ist eine Veränderung der Allokation der Ressourcen eigentliches Ziel von Wirtschaftsförderung. Dies gilt auch für die Sonderförderung-Ost: Hier liegt der Förderzweck darin, die an individuellen Renditeüberlegungen orientierte Standortwahl der Unternehmen zugunsten der neuen Länder zu beeinflussen — und auch darin, die bestehenden Unternehmen im Interesse der langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung bei ihren Bemühungen um eine Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen.

Problematisch ist es freilich, wenn die Förderung innerhalb Ostdeutschlands die Ressourcenallokation in einer Weise beeinflussen würde, die zu dauerhaft nicht aus eigener Kraft lebensfähigen Strukturen führt. Die bisherige Förderpolitik hat dies nicht ausschließen können: So nahmen sozialpolitische Überlegungen beim Erhalt von Industriestandorten breiten Raum ein; attraktive Sonderabschreibungsmöglichkeiten führten zu einer Begünstigung von Investitionen in Gewerbeimmobilien gegenüber Investitionen in Ausrüstungen; die Gewährung von Investitionshilfen als Nachteilsausgleich berücksichtigte nur unzureichend, daß nicht alle Wirtschaftszweige in gleicher Weise von Standortnachteilen betroffen waren. Dies alles sind Nebenwirkungen, die dem eigentlichen förderpolitischen Zweck zuwiderlaufen. So läßlich derartige Sünden kurzfristig erscheinen mögen — langfristig können gerade sie sich als ernsthaftes Wachstumshemmnis herausstellen, denn es ist nicht gewährleistet, daß sich die Sektoral- und Regionalstrukturen, die sich auch unter dem Einfluß der Förderung im Laufe der letzten Jahre herausgebildet haben, unter Marktbedingungen aufrechterhalten lassen.

Wünschenswert mag es daher erscheinen, mit Blick auf wachstumspolitische Ziele solche wirtschaftliche Aktivitäten besonders zu fördern, bei denen der erwartete Ertrag

im Sinne von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen besonders hoch ausfällt. Dies spräche für eine starke sektorale und regionale Differenzierung der Wirtschaftsförderung — Vorsicht ist jedoch angebracht.

Eine starke sektorale Ausdifferenzierung der Wirtschaftsförderung — beispielsweise nach Branchen, denen besondere Expansionschancen zugetraut werden — erscheint aus mehreren Gründen problematisch. Die Erfahrungen mit einer so verstandenen Industriepolitik sind allgemein negativ, denn Marktchancen können am besten jene beurteilen, die am Markt tätig sind. Hinzu kommt, daß Mitarbeiter staatlicher Institutionen wegen der spezifischen Anreizsysteme Risiken systematisch unterbewerten, Renditeerwartungen hingegen systematisch überbewerten; Fehlinvestitionen sind unausweichlich die Folge. Und schließlich: Allzu leicht läßt sich die Politik unter lobbyistischem Druck zu Subventionen an notleidende Wirtschaftszweige hinreißen, so daß notwendige Kapazitätsanpassungen hier für lange Zeit unterbleiben.

Unter Standortnachteilen leiden freilich nicht alle Branchen in gleicher Weise: Im bisherigen Verlauf des Strukturwandels konnten bislang vor allem solche Branchen Anteilsgewinne erzielen, die in den neuen Ländern auf günstige Nachfragebedingungen stießen, nicht zuletzt wegen der erheblichen Transferleistungen zugunsten Ostdeutschlands. Zu nennen ist vor allem die Bauwirtschaft, darüber hinaus aber auch der Handel und das Kreditgewerbe. Ob es Sinn macht, Kapazitätserweiterungen in diesen — und anderen, nachfrageseitig begünstigten Zweigen des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors — weiter zu unterstützen, läßt sich durchaus bezweifeln.

DIW und IWH plädieren daher dafür, die Investitionsförderung auf jenen Teil der ostdeutschen Wirtschaft zu konzentrieren, der durch die in Ostdeutschland bestehenden Standortdefizite in besonderer Weise benachteiligt ist. Dies sind nach Ansicht dieser beiden Institute die Industrie sowie die im überregionalen Wettbewerb stehenden Zweige des Dienstleistungssektors. Eine darüber hinausgehende Ausdifferenzierung der Förderung wird hingegen auch von DIW und IWH nicht befürwortet.

Für die genannte Schwerpunktsetzung spricht nach Ansicht dieser beiden Institute auch folgendes: Ostdeutschland wird sich auf Dauer in die überregionale Arbeitsteilung integrieren müssen, und dies bedeutet, sich auf jene Produktionen zu spezialisieren, bei denen Wettbewerbsvorteile erlangt werden können. In diesen Produktionen müssen die Mittel erwirtschaftet werden, mit denen die Waren und Dienstleistungen zu bezahlen sind, die von außerhalb bezogen werden. Bislang werden diese Mittel extern bereitgestellt — durch Transferzahlungen aus den öffentlichen Haushalten und durch Kapitalzuführungen westdeutscher und ausländischer Investoren. Der Aufbau einer auch überregional wettbewerbsfähigen Unternehmenslandschaft ist daher Voraussetzung für die Rückführung von Transferleistungen.

Das Institut für Weltwirtschaft hingegen wiederholt seine schon früher vorgebrachten Bedenken gegen eine solche sektorale Ausdifferenzierung der Förderung. Nach seiner Ansicht sollte es das Ziel bleiben, Nachteile wegen schlechter Standortbedingungen auszugleichen, nicht aber solche, die aus unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen herrühren. Daß große Teile des verarbeitenden Gewerbes im internationalen Wettbewerb stehen, kann kein Fördertatbestand sein. Das IfW hält es auch nicht für sachgerecht, hierbei nur Unternehmen mit überregionalem Absatz zu protegieren, solche mit lokalem Absatz aber zu diskriminieren. Bei fortschreitender Vernetzung von Beschaffung, Produktion, Logistik und Absatz in Form von Wertschöpfungsketten bestimmt sich die Leistungskraft im überregionalen Wettbewerb durch alle Glieder dieser Kette. Am traditionellen Exportbasiskonzept, an das die Vorschläge von DIW und IWH anknüpfen, ist zu kritisieren, daß es die engen Wechselbeziehungen vernachlässigt, die zwischen dem Exportsektor und dem lokalen Sektor bestehen.

Eine Differenzierung — und hier stimmen die Institute überein — kann auch in regionaler Hinsicht vorgenommen werden —, und zwar derart, daß wirtschaftliche Aktivitäten dort besonders unterstützt werden, wo sie einen Zusatznutzen in Form von „spillover“-Effekten aufweisen. Dies ist am ehesten in den Agglomerationszentren der Fall, denn regionalökonomische Theorien zeigen, daß wirtschaftliches Wachstum — wenigstens bis zu einem gewissen Grade — infolge von Transaktionskostenvorteilen vornehmlich in den Zentren stattfindet und von hier aus auf das Umland ausstrahlt. Ansatzpunkte für eine Stärkung der Zentren bietet freilich nicht so sehr die allgemeine Wirtschaftsförderung; diese sollte ohne regionale Schwerpunktsetzung ausgestaltet werden, nicht zuletzt weil die Wettbewerbskraft Ostdeutschlands als Ganzes noch hinter konkurrierenden Regionen zurückbleibt. Zur Verstärkung etwaiger Agglomerationsvorteile und der von diesen ausgehenden Wachstumsimpulse bietet sich vielmehr vorrangig die Standortpolitik an. Die Vorschläge der Institute zum Ausbau der überörtlichen und der kommunalen Verkehrswege zielen deshalb auch darauf ab, die Ansiedlungsbedingungen in den Agglomerationszentren zu verbessern und positive Kern-Umland-Effekte auszulösen.

#### Zuschüsse durch rückzahlbare Hilfen ersetzen

Ein beträchtlicher Teil der Fördermittel fließt den Empfängern in Form von nichtrückzahlbaren Hilfen zu, vor allem als Zuschuß und Zulage zu den Investitionskosten oder als Lohnkostenzuschuß für Forschungs- und Entwicklungspersonal. Diese Form der Begünstigung ist dauerhaft, denn es fallen später keine Zins- und Tilgungszahlungen an. Anders verhält es sich bei Mitteln, die als Darlehen, Bürgschaften oder Steuerkredit in Form von Sonderabschreibungen vergeben werden. Hier besteht der subven-

tionswerte Vorteil nur in einem temporären Zinsgewinn, der wegfällt, sobald das Darlehen getilgt, die Bürgschaften erloschen oder die Investitionen voll abgeschlossen sind. Der Empfänger einer rückzahlbaren Begünstigung wird in der Regel spitzer kalkulieren als der Empfänger einer nichtrückzahlbaren Begünstigung, der weder Zinsen noch Amortisation zu erwirtschaften braucht. Überdies läßt sich bei Krediten ein Verfahren der marktmäßigen Selektion installieren. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Förderung, soweit sie über den Ausgleich von Standortnachteilen hinausgeht, auf rückzahlbare Hilfen umzustellen. Das sollte zumindest überall dort geschehen, wo Investoren vor allem durch finanzielle Restriktionen behindert werden wie bei der Existenzgründung oder bei Forschung und Entwicklung.

### Marktwirtschaftliche Selektionsmechanismen stärken

Der Staat ist, wenn er Fördermittel vergibt, in der Regel nicht in der Lage, nach marktmäßigen Gesichtspunkten zu selektieren. Er braucht dazu Informationen, über die er nicht verfügt. Es ist daher ratsam, bei der Vergabe von Fördermitteln marktmäßige Selektionsmechanismen zur Geltung zu bringen.

Das Standardverfahren für eine marktmäßige Selektion ist die Versteigerung der Fördermittel. Dabei liefern die Nachfrager selbst einen Teil der benötigten Informationen: Wer an Fördermittel gelangen will, muß dafür etwas anbieten. Er muß beispielsweise Investitionen tätigen und/oder Arbeitsplätze schaffen. Die Mittel werden dann nach Maßgabe des höchsten Gebotes vergeben. Dieses Verfahren ist indes sinnvoll nur anwendbar, wenn alle Bieter gleiche Ausgangsbedingungen haben — im konkreten Fall also, wenn sie alle in gleicher Weise von Standortdefiziten betroffen wären. Tatsächlich jedoch sind die Ausgangsbedingungen der Bieter durchaus unterschiedlich. Daher diskriminiert dieses Verfahren gerade jene Investoren, die durch ungünstige Standortbedingungen besonders betroffen sind. Das Ziel, die Kompensation nach Maßgabe der standortbedingten Nachteile zu bemessen, würde also verfehlt.

Ein besseres Verfahren ist die Einschaltung von intermediären Marktakteuren, die zwischen Staat und Unternehmen als Anbieter von und als Nachfrager nach Fördermitteln stehen. Intermediäre Marktakteure haben zwei Aufgaben: erstens die Mitnahmeeffekte zu minimieren und zweitens die Wirksamkeit der Förderung zu erhöhen. Dieses Verfahren wird teilweise im Rahmen der sogenannten Haftungsfreistellung bei den Mittelstandsprogrammen des Bundes und denen der beiden Hauptförderinstitute, der KfW und der DtA, angewendet. Es sollte prinzipiell bei allen Förderhilfen zum Einsatz gelangen, die in Form von Darlehen vergeben werden.

Das Instrument der Haftungsfreistellung setzt an der Primärhaftung an, die die Hausbanken bei der Ausreichung

von Förderkrediten übernehmen. Den Banken wird angeboten, sich von einem Teil der Haftung, in der Regel 50 vH, freustellen zu lassen. Dafür müssen sie auf einen Teil ihrer Marge verzichten. Der Margenverzicht ist unterproportional, z. Z. ist eine Risikoentlastung von 50 vH mit einem Margenverzicht von rund 30 vH verbunden. Der Verzicht ist unterproportional, um dem Bearbeitungsaufwand — bei größeren Risiken besteht in der Regel ein höherer Prüfungsaufwand, zusätzlich fallen Aufwendungen für die Beantragung der Haftungsfreistellung an — Rechnung zu tragen. So kann erreicht werden, daß auch solche Unternehmen noch einen (Förder-)Kredit erhalten, bei denen der Hausbank das Kreditrisiko zwar zu hoch erscheint, um es vollständig zu übernehmen, die sie aber immerhin noch für so kreditwürdig hält, daß sie bereit ist, die Hälfte des Risikos zu tragen (Subsidiarität). So führen die Hausbanken als Marktakteure anhand ihres unternehmerischen Kalküls die Selektion durch und gewährleisten, daß Mitnahmeeffekte minimiert werden. Auch die Degressivität der Förderung ist sichergestellt: Sobald den Banken das Kreditrisiko vertretbar erscheint, werden sie auf die Haftungsfreistellung verzichten und es vorziehen, statt dessen die Marge zu vereinnahmen. Das Instrument der Haftungsfreistellung funktioniert nach dem Selbstdeckungsprinzip: Die Mittel aus dem Margenverzicht speisen einen Fonds, aus dem die eintretenden Kreditausfälle gedeckt werden. Die Höhe des Margenverzichts wird so bemessen und gegebenenfalls so angepaßt, daß der Fonds über genügend Mittel verfügt. Auf diese Weise wird erreicht, daß die Risikoentlastung für die Geschäftsbanken nicht zu einer zusätzlichen Belastung für den Steuerzahler führt. In den bisher praktizierten Fällen geht das auch auf — es gibt einen geringfügigen Minussaldo. Auch er ist später aus dem Fonds (also aus künftigen Margenverzichten) zurückzuführen.

Wichtig ist allerdings, daß mitunter die Förderpolitik selbst marktmäßige Lösungen erschwert. Denn wo der Staat Fördermittel zu stark verbilligt oder sogar zum Nulltarif anbietet, werden private Kreditangebote aus dem Markt gedrängt.

### *Förderung definitiv befristen*

Fördermaßnahmen sollten keine Dauereinrichtung sein, sondern immer nur für eine begrenzte Zeit gewährt werden. Es genügt aber nicht, eine Befristung nur anzukündigen. Sie muß auch glaubhaft sein und wird nicht ernst genommen, wenn damit gerechnet werden kann, daß einzelne Maßnahmen, die eigentlich auslaufen sollen, doch verlängert oder durch andere ersetzt werden. Viele „Dauerläufer“ unter den Subventionen in den alten Bundesländern wurden irgendwann als „vorübergehend“ eingeführt. Die Gefahr ist groß, daß auch die Sonderförderung für Ostdeutschland auf diese Weise zu einem Stück „Normalität“ wird.

Die wichtigsten Fördermaßnahmen wie Investitionszulagen, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen

waren zunächst bis 1996 befristet. Als sie Anfang 1991 beschlossen wurden, herrschte die Erwartung vor, daß dann die ostdeutsche Wirtschaft weitgehend auf eigenen Füßen stehen würde. Das hat sich als Fehleinschätzung herausgestellt. Die Bundesregierung hat daraufhin die meisten Maßnahmen verlängert, zunächst bis Ende 1998. Sie hat aber bereits angekündigt, daß sie gewillt ist, die Förderung auch in den Jahren danach „auf hohem Niveau“ fortzuführen<sup>10</sup>. Im Gespräch ist ein Zeitraum von fünf Jahren. Die Sonderförderung-Ost würde also mindestens bis Ende 2003 weitergeführt.

Ob es richtig ist, einen solchen Zeithorizont ins Auge zu fassen, darüber kann man geteilter Meinung sein. Die Politik geht offenbar davon aus, daß die ostdeutsche Wirtschaft noch mindestens sieben Jahre braucht, um ihren Leistungsrückstand gegenüber der westdeutschen Wirtschaft entscheidend zu verringern. Der Leistungsrückstand allein kann aber nicht das Kriterium für die Festlegung einer Frist sein. Vielmehr rechtfertigt sich die Fortsetzung der Sonderförderung-Ost mit dem Vorhandensein teilungsbedingter Nachteile. Diese Nachteile könnten bis dahin beseitigt werden, der Leistungsrückstand könnte gleichwohl fortbestehen. Zudem: Wenn ständig neue Hilfen in Aussicht gestellt werden, dürfte es schwer sein, jenen Leistungsstand zu erreichen, der die besondere Wirtschaftsförderung überflüssig macht.

Wichtiger als die Einzelheiten des Zeitfahrplans ist etwas anderes: Es muß Klarheit herrschen, daß dann mit der Sonderförderung definitiv Schluß ist und dann nur noch das allgemeine Instrumentarium der Wirtschaftsförderung in Deutschland zum Tragen kommt. Das wird nicht leicht zu erreichen sein. Die Politik mag sich nur ungern längerfristig binden. Hilfreich kann hier die Unterordnung unter internationales Recht sein. Bei der Wirtschaftsförderung gibt es solche Fesseln in Gestalt des EU-Beihilferechts. Die Bundesregierung braucht für ein künftiges mittelfristiges Förderprogramm das Einverständnis der EU-Kommission. Sie könnte deshalb ein Tauschgeschäft anbieten, von dem jede Seite Vorteile hat: Die Bundesregierung gibt gegenüber der Kommission zu Protokoll, daß sie die Sonderförderung-Ost Ende 2003 auslaufen läßt. Die Kommission wiederum zeigt ihre Bereitschaft, das Förderkonzept der Bundesregierung mitzutragen, bürokratische Prüf- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und in strittigen Fragen die Regeln wohlwollend, also zugunsten der Bundesrepublik Deutschland, auszulegen<sup>11</sup>.

### Kompetenzen neu ordnen

Die bisherige Förderpraxis ist gekennzeichnet durch ein nur wenig koordiniertes Nebeneinander von Bundes-, Länder- und EU-Programmen. Dies hat dazu geführt, daß einzelne Förderziele derzeit mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher Maßnahmen angestrebt werden. So werden betriebliche Investitionen durch Zuschüsse, Zulagen und Sonderabschreibungen gefördert, bei denen jeweils unter-

schiedliche Anspruchsvoraussetzungen beachtet werden müssen. Existenzgründungen wiederum werden im Rahmen unterschiedlicher Kreditprogramme von KfW und DtA, darüber hinaus durch Maßnahmen des Bundes im Rahmen der Technologieförderung sowie durch länderspezifische Programme unterstützt. Wachstums- und Konsolidierungshilfen werden durch die Förderbanken des Bundes, durch die BvS und durch die Landesregierungen gewährt. Bisherige Versuche, diese Mannigfaltigkeit unterschiedlicher Fördermöglichkeiten für gleiche Förderzwecke in einheitlichen Programmpaketen zusammenzufassen, um damit Transparenz und Effizienz zu erhöhen, haben noch nicht zu überzeugenden Erfolgen geführt. Die anstehende Neukonzipierung der Wirtschaftsförderung-Ost sollte deshalb auch dazu genutzt werden, die Kompetenzen in der Förderpolitik neu zu ordnen.

Zwar sprechen Subsidiaritätsüberlegungen dafür, die Wirtschaftsförderung dezentral — auf Landesebene — zu implementieren. Dies soll dem Zweck dienen, die Effizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch Nutzbarmachung der spezifischen Kenntnisse über die Verhältnisse vor Ort zu erhöhen und regional unterschiedlichen Zielvorstellungen verstärkt Geltung zu verschaffen. Grenzen dezentraler Verantwortung sind aber dort erreicht, wo vom eigenen Handeln externe Effekte ausgehen: Die Erfahrung lehrt, daß unkoordiniertes Handeln in der Wirtschaftsförderung zu Intransparenz und damit auch zu Ineffizienzen führt. Dies spricht dafür, die Verantwortlichkeit für die Wirtschaftsförderung-Ost beim Bund zu konzentrieren.

Um sicherzustellen, daß die gebotene Straffung des Förderinstrumentariums von den Ländern mitgetragen wird, ist zumindest eine stärkere Koordination zwischen Bundes- und Landesförderpolitik erforderlich. Allerdings lehrt die Erfahrung, daß freiwillige Vereinbarungen oftmals lediglich Lippenbekenntnisse darstellen, die unter dem Druck der konkreten Probleme vor Ort nur zu leicht gebrochen werden. Man wird daher zu härteren Maßnahmen greifen müssen. Eine Möglichkeit der Abhilfe bestünde darin, ein institutionalisiertes Verfahren der Beihilfenkontrolle, wie es im Rahmen der EU üblich ist, auch innerhalb Deutschlands zu installieren. Subventionen des Bundes und der Länder wären demnach nur dann zu genehmigen, wenn sie den Wettbewerb innerhalb Deutschlands nicht beeinträchtigen. Ein konkreter Vorschlag in dieser Richtung ist kürzlich von der Monopolkommission unterbreitet worden<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, Aufbau Ost — Chancen und Risiken für Deutschland und Europa. Bericht der Bundesregierung. Dokumentation Nr. 407. Bonn 1996.

<sup>11</sup> Ein solches Junktim gibt es bereits im Hinblick auf die Gewerbesteuer. Deren Nichteinführung in Ostdeutschland ist seinerzeit von der EU-Kommission nur unter der Bedingung akzeptiert worden, daß diese Steuer bis zum Jahresende 1996 in Westdeutschland abgeschafft wird.

<sup>12</sup> Monopolkommission, Elftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/95, BT 549/96.

Die Institute verkennen nicht, daß der Vorschlag einer institutionalisierten Beihilfenkontrolle auf nur wenig Zustimmung stoßen wird und daher nur geringe Aussicht auf Realisierung hat. Um gleichwohl zu einer Straffung des Instrumentariums zu gelangen, sollte daher die Fortsetzung der Sonderförderung-Ost durch den Bund an die Bedingung gekoppelt werden, daß es zu einer Reduktion der Landesprogramme kommt. So könnten die auf Bundesebene vorgesehenen Haushaltsansätze für spezielle Förderprogramme in den neuen Ländern höher dotiert werden, wenn die Länder sich im Gegenzug verbindlich verpflichten, ihre Programme und Ausgaben für die Wirtschaftsförderung zu reduzieren. Angesichts der in vielen Ländern anzutreffenden Einsicht, daß Klein- und Kleinstprogramme ohnehin meist nur einen beschränkten Nutzen haben, stehen die Chancen nicht schlecht, daß sich dieser Vorschlag realisieren läßt.

### Ein konkretes Programm

Die drei Institute plädieren in diesem Bericht dafür, die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer auch nach 1998 für eine begrenzte Zeit fortzuführen. Zwecks Erhöhung von Transparenz und Effizienz ist jedoch eine deutliche Straffung des Förderinstrumentariums vorzunehmen. Der Vorschlag der Institute für die künftige Ausgestaltung der Sonderförderung-Ost beschreibt darüber hinaus auch Leitlinien für eine Reform der Wirtschaftsförderung in ganz Deutschland, in die die besondere Förderung für die neuen Länder letztlich zu integrieren ist.

Nach Meinung der drei Institute sollte die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer von 1999 an auf die folgenden Instrumente begrenzt werden (vgl. auch Übersicht):

- Als Basisförderung, d.h. zum Ausgleich allgemeiner Standortnachteile, sollte eine nicht rückzahlbare Inve-

stitutionszulage gewährt werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die, ausgehend von einem Fördersatz von 7,5 vH, innerhalb von fünf Jahren schrittweise zurückgeführt wird. Zu überlegen wäre, ob diese Zulage auf das verarbeitende Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungszweige begrenzt werden soll.

- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sollten den neuen Bundesländern für eine Übergangszeit Förderpräferenzen eingeräumt werden. Wegen der dabei möglichen Einzelfallentscheidungen kann dieses Instrument in besonderer Weise helfen, Investoren von außerhalb zu attrahieren. Bei der Bemessung der Förderhöhe ist auf die Einhaltung der EU-Beihilferichtlinien zu achten.
- Bei einer gesamtdeutsch angelegten Reform der Mittelstandsförderung sollte zum einen ein Existenzgründungsprogramm fortgeführt werden. Empfohlen werden hierfür eigenkapitalähnliche Darlehen; sie müssen nicht unbedingt einen hohen Subventionswert aufweisen. Die Definition förderfähiger Aufwendungen sollte dabei weit gefaßt werden, um eine zu starke Lenkung unternehmerischer Aktivitäten zu vermeiden.
- Zum anderen sollte ein Mittelstandsprogramm die Expansionsvorhaben von Unternehmen mit guten Wachstumsaussichten, aber Eigenkapital- und Finanzierungsproblemen unterstützen. Vorgeschlagen werden hierzu Darlehen ohne enge Zweckbindung, so daß neben betrieblichen Investitionen beispielsweise auch Innovationsvorhaben finanziert werden können. Diese Darlehen sollten den Zinszuschüsse auf das für Kreditnehmer erster Bonität geltende Marktzinsniveau verbilligt werden. Um auch langfristig unrentable Betriebe von solchen zu separieren, die nach einer Übergangszeit durchaus auf eigenen Beinen stehen können, und um gleichzeitig Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte die bei den Hausbanken vorhandene Kompetenz bei

### Vorschläge für die spezifische Wirtschaftsförderung-Ost ab 1999

Programm-vorschlag	Wichtige Konditionen
Investitionszulage	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Rechtsanspruch</li> <li>— Fördersatz 7,5 vH, schrittweise Rückführung</li> <li>— ggf. mit sektoraler Differenzierung</li> </ul>
GA-Investitionszuschuß	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Förderpräferenz für Regionen in Ostdeutschland</li> <li>— Einzelfallentscheidungen</li> <li>— ggf. mit regionaler Differenzierung</li> </ul>
Existenzgründungsprogramm	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Langfristiges, eigenkapitalähnliches Darlehen</li> <li>— Zinssubventionierung</li> <li>— Finanzierung von materiellen und immateriellen Investitionen (auch FuE)</li> </ul>
Eigenkapitalhilfen	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Langfristige Darlehen für Unternehmen mit guten Zukunftsaussichten, aber Finanzierungsproblemen</li> <li>— Finanzierung materieller und immaterieller Investitionen (auch FuE)</li> </ul>

der Bewertung von Unternehmenskonzepten genutzt werden. Dazu eignet sich das Instrument der Haftungsfreistellung.

Zudem plädieren die Institute dafür, die Sonderförderung glaubhaft zu befristen. Sinnvoll ist es auch, die Kompetenzen neu zu ordnen und die Federführung für die spezifische Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer beim Bund zu konzentrieren.

Die Institute verkennen nicht, daß die Umsetzung dieser Vorschläge der politischen Führung erhebliche Einsicht

und Kraft abverlangt — die Einsicht, daß förderpolitischer Aktionismus die Wirksamkeit von Förderung beeinträchtigt und langfristig Rückwirkungen auf die Wachstumskräfte in den alten Bundesländern hat, und die Kraft, Forderungen von interessierter Seite entgegenzutreten. Kraft bedarf es darüber hinaus, einen Konsens zwischen den verschiedenen Trägern von Wirtschaftsförderung herbeizuführen. Gleichwohl sollte die Politik den Mut zu diesem Schritt aufbringen, nicht zuletzt im Interesse des Aufbaus in den neuen Bundesländern.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,  
Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schrittleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland.*

Fünfzehnter Bericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin / Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel / Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304