

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 23/99

Berlin

3. Ex

10. Juni 1999

66. Jahrgang

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

NEUNZEHNTER BERICHT

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für
Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Ende 1989, vor fast zehn Jahren, ist in der DDR das sozialistische System zusammengebrochen. Damit wurde der Weg geebnet für eine freiheitliche demokratische Ordnung auf der Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft. Ein Jahr später waren beide Teile Deutschlands wieder vereint.

Der wirtschaftliche Neubeginn im Osten gestaltete sich freilich schwieriger als erwartet. Der Systemwechsel deckte schonungslos die Defizite der sozialistischen Planwirtschaft auf. Die Wirtschaftsbaasis ist rasch wie ein Kartenhaus zusammengebrochen. Sie mußte von Grund auf erneuert werden. Diese Aufgabe wurde zwar entschlossen angegangen, aber sie wird noch viel Zeit in Anspruch nehmen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle haben den Aufbauprozeß im Osten von Anfang an im Rahmen eines Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland“ des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft begleitet. Sie haben bisher insgesamt 18 Berichte verfaßt; diese sind eine in ihrer Kontinuität einzigartige Dokumentation eines Stücks deutscher Wirtschaftsgeschichte.¹

Der vorgelegte 19. Bericht setzt gleichsam den Schlußstein unter das Projekt.² Er spannt einen weiten Bogen von der Zeit unmittelbar nach der Wende bis zur Gegenwart. Er beschreibt, welchen Weg die ostdeutsche Wirtschaft inzwischen zurückgelegt hat und versucht zu bestimmen, wo sie im Vergleich zur westdeutschen Wirtschaft steht. Darüber hinaus liefert er Informationen über die Veränderung der Lebensbedingungen der Menschen.

Der Bericht läßt erkennen, daß beide Teile Deutschlands auch nach fast zehn Jahren noch keine wirtschaftliche Einheit bilden. Die Verringerung des Leistungsgefälles bleibt deshalb eine zentrale Aufgabe. Sie läßt sich nicht dadurch bewältigen, daß viel Geld aus öffentlichen Kassen in den Osten fließt. Entscheidend ist, daß sich dort private Investoren engagieren. Hierfür muß die Wirtschaftspolitik die Rahmendaten setzen.

¹ Frühere 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, 277/278, 286/287, 302/303, 310/311 und 322/323 veröffentlicht, vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (in gekürzter Form) in den Wochenberichten des DIW 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, 27/96, 3/97, 32/97, 3/98 und 33/98. Vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle wurden die letzten 10 Berichte in dessen Forschungsreihe veröffentlicht, und zwar in den Nummern 6/93, 1/94, 6/94, 1/95, 2/95, 7/96, 2/97, 6/97, 2/98 und 6/98.

² An dieser Stelle wird eine stark gekürzte Fassung dieses Berichts veröffentlicht. Die Langfassung erscheint in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 346/347 und in der Forschungsreihe des IWH, Nr. 5/99.

Von der sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft

Die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen im Jahre 1990

Es darf nicht vergessen werden, in welchem schlechtem Zustand sich die Wirtschaft der DDR am Ende der achtziger Jahre befand:

- Das Produktionspotential war in hohem Maße verschlissenes und technologisch veraltet. Zudem gab es Engpässe bei Rohstoffen und Vorprodukten. Häufige Produktionsunterbrechungen wegen des Stillstands der Anlagen und wegen Materialmangels waren die Folge.
- Die Produkte waren in bezug auf ihre Gebrauchseigenschaften, ihre Qualität und ihr Aussehen oftmals mangelhaft. Auf westlichen Märkten konnten sie, wenn überhaupt, meistens nur zu nicht kostendeckenden Preisen abgesetzt werden.
- Die Fertigung war in weiten Teilen ineffizient organisiert. Größe und Zuschnitt der Kombinate und Volkseigenen Betriebe sprengten häufig den wirtschaftlichen Rahmen: Das Produktionsprogramm war oft nicht optimal, und der Grad der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung war gering.
- Der Einsatz von Produktionsfaktoren war hoch. Es wurde vergleichsweise viel Material und Energie verbraucht, und viele Arbeitskräfte wurden ineffizient beschäftigt. Nach westlichen Maßstäben war mithin die Produktion sehr kostenträchtig, die Produktivität entsprechend gering.

Zwar stellte die offizielle Propaganda unentwegt die wirtschaftlichen Erfolge heraus. Aber das in den Statistiken gezeichnete Bild — danach war das produzierte Nationaleinkommen im Durchschnitt der achtziger Jahre jährlich um mehr als 4 % gewachsen, das Preisniveau stabil geblieben und der Staatshaushalt ausgeglichen gewesen — war geschönt. In einer vertraulichen Vorlage für das Zentralkomitee der SED vom Mai 1989 mußte der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission einräumen, daß die DDR wirtschaftlich am Ende war. Zur Abwehr des Staatsbankrotts empfahl er, die Konsummöglichkeiten der Bevölkerung drastisch einzuschränken. Damit gestand er ein, daß die von der SED-Führung verfolgte Strategie der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ gescheitert war.

Angesichts dieser Sachlage konnte sich niemand Illusionen über die Folgen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion machen. Dennoch hat das Tempo und das Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs überrascht. Der Index der industriellen Warenproduktion, der bis Jahresende 1990 noch nach den Konventionen der DDR-Statistik ermittelt wurde, sackte unmittelbar nach der Einführung der D-Mark in der DDR um etwa die Hälfte ab. Ein weiterer Rückgang wurde zunächst durch

massive staatliche Hilfen, vor allem durch die Finanzierung sogenannter Transferrubelgeschäfte mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, abgefangen. Doch im Zuge der Rückführung dieser Maßnahmen setzte sich der Abwärtstrend fort. Der Index der Nettoproduktion für das Verarbeitende Gewerbe, den das Statistische Bundesamt von der Jahresmitte 1990 an berechnete, sank im ersten Halbjahr 1991 nochmals um rund ein Viertel.

Zum Kollaps der DDR-Wirtschaft haben freilich auch die Art und Weise des Übergangs zur Marktwirtschaft beigetragen, wenngleich sie dafür nicht ursächlich waren. Dazu gehörten die Modalitäten bei der Währungsumstellung sowie der kräftige Anstieg der Lohnkosten schon vor der Errichtung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Beides hatte zur Folge, daß der größte Teil der Unternehmen binnen kurzer Zeit zahlungsunfähig war. Dies erklärt, warum der wirtschaftliche Einbruch bis auf wenige Ausnahmen alle Bereiche erfaßte.

Auch die Wirtschaftspolitik hatte anfangs den Ernst der Lage wohl unterschätzt. Sie war vor allem um Schadensbegrenzung bemüht: Den Unternehmen wurden in großem Umfang Liquiditätskredite und Exporthilfen gewährt, und es wurde Kurzarbeit finanziert. Zudem wurde eine Reihe von Förderprogrammen aufgelegt, um Investitionen anzuschieben. Schließlich brachten der Bund und die westdeutschen Länder eine Anschubfinanzierung für die ostdeutschen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung auf den Weg. Die Wirtschaftspolitik setzte zunächst darauf, daß sich die Dinge relativ schnell zum Besseren wenden würden. Doch der erhoffte Aufschwung stellte sich nicht ein. Die Investitionen aus dem Westen flossen zunächst nur zögernd. Sie waren zudem vor allem darauf gerichtet, Absatzmärkte aufzubauen. Als sich Anfang 1991 die schlechten Nachrichten häuften, hat die Wirtschaftspolitik jedoch entschlossen reagiert: Die Restrukturierung und Privatisierung der Betriebe wurde forciert; die von ungeklärten Eigentumsverhältnissen herrührenden Investitionshemmnisse wurden so gut es ging aus dem Wege geräumt; die Investitionsförderung wurde aufgestockt; der Ausbau der Infrastruktur wurde vorangetrieben; die Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden vereinfacht und beschleunigt. Es war nun die Erkenntnis gereift, daß der wirtschaftliche Neuaufbau im Osten Deutschlands längere Zeit in Anspruch nehmen würde und daß es dazu der tatkräftigen Unterstützung aus dem Westen bedurfte.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Rückblick

In zeitlicher Hinsicht läßt sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in drei Phasen einteilen,

- die des Niedergangs, die sich etwa von Mitte 1990 bis Mitte 1991 erstreckte,
- die einer deutlichen Erholung, die bis Ende 1994 dauerte,

- die einer neuerlichen Ermüdung, die bis zur Gegenwart reicht.

Diese Phasen lassen sich an den vierteljährlichen Veränderungsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion ablesen.

Es muß allerdings auch ins Bild genommen werden, was sich dahinter verbirgt. Die hohen und steigenden Zuwachsraten in den Jahren 1992 bis 1994 sind zum Teil die Reaktion auf den Produktionseinbruch in den Jahren davor: Weil eine wachsende Zahl von Unternehmen die Produktion ausweitete und eine sinkende Zahl sie weiter einschränkte, konnte das Bruttoinlandsprodukt von einem gedrückten Niveau aus rasch steigen. Zudem spiegeln sich darin die Nachfrage- und Produktionswirkungen der Ansubfinanzierung in Form umfangreicher Transferzahlungen aus dem Westen wider. Die niedrigen und sin-

kenden Raten in den folgenden Jahren sind dagegen nicht so einfach zu erklären. Zum einen drückt sich darin die Normalisierung der Bautätigkeit aus. Zum anderen sind sie aber auch ein Beleg dafür, daß die Eigendynamik der ostdeutschen Wirtschaft noch gering ist.

Große Lücke zwischen Produktion und Absorption

Das Hauptproblem der ostdeutschen Wirtschaft ist ihre unzureichende Leistungskraft — das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist nur etwas mehr als halb so groß wie in der westdeutschen Wirtschaft. Seit Mitte der neunziger Jahre konnte sie kaum noch Boden gutmachen, im letzten Jahr ist sie sogar wieder etwas zurückgefallen.

In auffälligem Kontrast zum Niveau der Produktion steht die vergleichsweise hohe Absorption. Im Jahre 1994 hat-

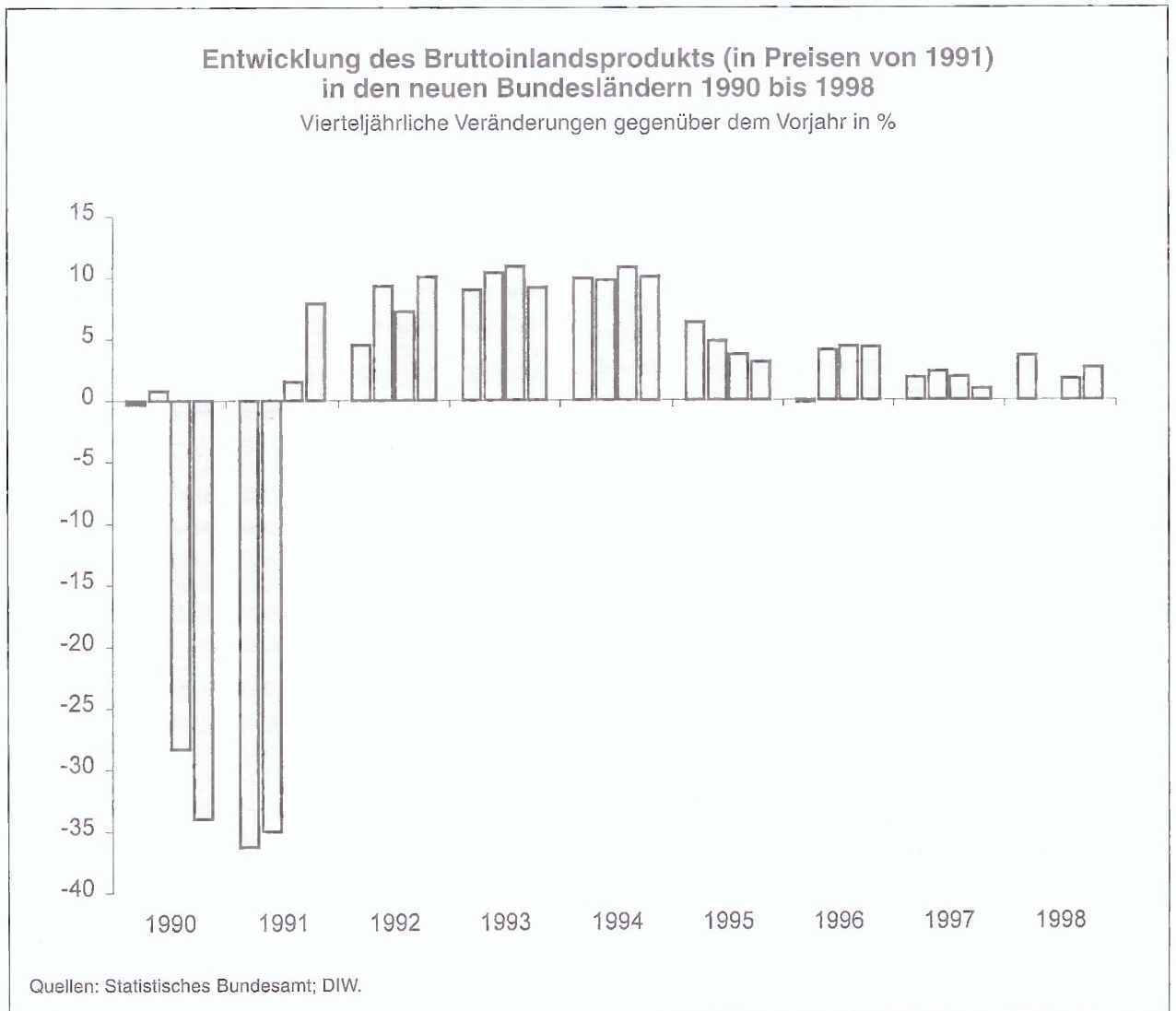


Tabelle 1

Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen im Ost-West-Vergleich
Westdeutschland = 100¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	31,3	38,9	47,7	52,3	55,4	56,8	56,7	56,1
Letzte inländische Verwendung je Einwohner	49,1	72,1	82,5	87,6
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner	63,6	75,3	99,5	111,5	110,2	111,3	102,1	.
Bauinvestitionen je Einwohner	67,2	100,9	130,8	163,7	174,5	178,4	175,4	164,3
Privater Verbrauch je Einwohner	50,0	58,7	64,1	67,1	69,6	71,2	72,6	.
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer	46,7	60,7	67,9	70,5	72,5	73,6	74,4	73,9
Nettolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer	54,7	67,7	75,6	78,3	82,4	84,3	85,4	.
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	31,0	43,5	53,1	56,0	57,3	59,4	60,4	59,5
Lohnstückkosten ²⁾	150,6	139,4	128,0	126,0	126,5	124,0	123,2	124,0

¹⁾ Alle Angaben in jeweiligen Preisen. — ²⁾ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.
Quellen: Statistisches Bundesamt; ifo; DIW.

te die letzte inländische Verwendung von Gütern (je Einwohner gerechnet) nach den letztverfügbaren Angaben des Statistischen Bundesamtes fast 90 % des Niveaus von Westdeutschland erreicht. Die Lücke zwischen Produktion und Absorption hatte sich schon im zweiten Halbjahr 1990 aufgetan, als die Ausgaben für den privaten Verbrauch, den Staatsverbrauch und die Investitionen kräftig expandierten, während das Bruttoinlandsprodukt nicht minder kräftig schrumpfte. In den Jahren 1991 bis 1994 wurde die Absorption im Durchschnitt nur zu knapp zwei Dritteln durch die heimische Produktion gedeckt; das restliche Drittel — es verkörpert den negativen Außenbeitrag der neuen Bundesländer — wurde durch Transfers und Kapitalimporte finanziert.

So wie es aussieht, hat sich die Lücke auch in den letzten Jahren nicht nennenswert geschlossen.³ Zwar ist der private Verbrauch nach Schätzungen der Institute nur wenig ausgeweitet und die Investitionen sind sogar leicht eingeschränkt worden. Aber der Produktionsanstieg war ebenfalls nur verhalten. Somit bleibt die ostdeutsche Wirtschaft auf einen hohen Mittelzufluß angewiesen, der per Saldo im Jahre 1998 in einer Größenordnung von 200 Mrd. DM gelegen haben dürfte. Knapp drei Viertel davon sind staatliche Transfers.

Der anhaltend hohe Finanzierungsbedarf der neuen Bundesländer hat zwei ganz verschiedene Ursachen. Er ist deshalb, so wie das Leistungsbilanzdefizit eines Landes, differenziert zu bewerten:

- Zum (größeren) Teil beruht er auf der raschen Angleichung der Einkommen. Sie haben inzwischen im Osten je Einwohner gerechnet etwa 75 % des Westniveaus erreicht. Auslöser waren die kräftigen Lohnsteigerungen in den ersten Jahren nach der Wende, in deren

Schlepptau auch die Sozialeinkommen kräftig mitgezogen wurden. Entsprechend ist auch die Angleichung des Konsumniveaus weit fortgeschritten. Die konsumtive Komponente des Leistungsbilanzdefizits muß durch Einkommenstransfers aus den alten Bundesländern finanziert werden. Ein Beitrag zum Aufbau einer sich selbst tragenden Wirtschaftsbasis in den neuen Bundesländern wird damit schwerlich geleistet.

- Zum (kleineren) Teil ist er Ausdruck der kräftigen Investitionstätigkeit. Seit einigen Jahren sind die Investitionen je Einwohner gerechnet im Osten deutlich höher als im Westen. Ein Leistungsbilanzdefizit, das von der Einfuhr von Kapitalgütern herrührt, wird normalerweise in Form von Kapitalzuflüssen durch den Markt finanziert. Finanzierungsmittel für Investitionen kommen jedoch auch aus der Staatskasse. Dies läßt sich mit den beträchtlichen Nachteilen ostdeutscher Standorte rechtfertigen, die das Investitionskalkül belasten. Inzwischen verliert das Argument vom Nachteilsausgleich aber an Bedeutung. Damit wächst die Gefahr, daß Anreize für Fehlinvestitionen gegeben werden.

Soweit der Verlust an Wachstumsdynamik auf einer Stagnation des transfargestützten privaten Verbrauchs oder eines Rückgangs von fehlgeforderten Investitionen beruht, besteht kein Grund zur Besorgnis. Wichtig ist, daß weiterhin hohe — rentierliche — Investitionen getätigt werden. Denn sie allein bestimmen auf längere Sicht den Expansionspfad bei der Produktion.

³ Für die Jahre nach 1994 gibt es keine amtlichen Zahlen über die Verwendungsseite des Sozialprodukts mehr, lediglich die Entwicklung der Bauinvestitionen wird noch ausgewiesen.

Tabelle 2

Staatliche Leistungen für Ostdeutschland
in Mrd. DM

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾	1991 bis 1998 kumuliert
Bruttoleistungen insgesamt	139	151	167	169	185	187	183	189	1 370
davon:									
Bund	75	88	114	114	135	138	131	139	934
Westdeutsche Länder und Gemeinden	5	5	10	14	10	11	11	11	77
Fonds „Deutsche Einheit“	31	24	15	5	–	–	–	–	75
Europäische Union	4	5	5	6	7	7	7	7	48
Sozialversicherung ²⁾	24	29	23	30	33	31	34	32	236
davon:									
Sozialleistungen	56	68	77	74	79	84	81	84	603
Subventionen	8	10	11	17	18	15	14	16	109
Investitionen	22	23	26	26	34	33	32	33	229
Allgemeine, nicht aufteilbare Finanzzuweisungen	53	50	53	52	54	55	56	56	429
Einnahmen des Bundes in Ostdeutschland	–33	–37	–39	–43	–45	–47	–47	–48	339
Nettoleistungen insgesamt	106	114	128	126	140	140	136	141	1 031
Nachrichtlich:									
Defizit der Treuhandanstalt	9	14	24	24	–	–	–	–	–

¹⁾ Schätzungen anhand von Planzahlen. — ²⁾ Arbeitslosenversicherung und gesetzliche Rentenversicherung.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Fortschritte beim Aufbau eines neuen Kapitalstocks

Beim Aufbau eines modernen, leistungsfähigen Kapitalstocks ist die ostdeutsche Wirtschaft ein gutes Stück vorangekommen. Im Zeitraum von 1991 bis 1998 sind nach Berechnungen des ifo-Instituts rund 1,3 Bill. DM in neue Anlagen investiert worden. Das Bruttoanlagevermögen, das durch die Ausmusterung nicht mehr nutzbarer Ausrüstungsgüter und Bauten stark dezimiert wurde, ist dadurch wieder kräftig gewachsen — überschlägig geschätzt mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 7 % mehr als doppelt so stark wie in der westdeutschen Wirtschaft (2½ %). Entsprechend hat sich das Durchschnittsalter des Anlagenbestandes in Ostdeutschland deutlich verjüngt: Nach den letztmals für das Jahr 1994 vorliegenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes betrug es 25,3 Jahre, im Jahre 1991 dagegen noch 32,6 Jahre. Zum Vergleich: In Westdeutschland lag es im Jahre 1994 bei 21,3 Jahren. Inzwischen dürfte kaum noch ein Unterschied bestehen. Der Modernitätsgrad des Anlagevermögens, eine Kennziffer, die den noch nicht abgeschriebenen Teil zum Gesamtbestand in Beziehung setzt, ist in Ostdeutschland vermutlich sogar deutlich höher als in Westdeutschland. Die Verjüngung betrifft vor allem den

Bestand an Ausrüstungsgütern, denn dieser ist mittlerweile fast vollständig erneuert worden.

Der Kapitalstock der DDR war nicht nur technisch veraltet und verschlissen, er war auch im Vergleich zur Bundesrepublik anders strukturiert: Die produzierenden Bereiche besaßen dort ein ungleich größeres Gewicht. In dieser Hinsicht hat sich das Muster deutlich verändert. Zum einen hat der Übergang zur Marktwirtschaft gerade in den produzierenden Bereichen große Teile des Anlagenbestandes obsolet gemacht. Zum anderen hat sich der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit auf die vordem vernachlässigten Bereiche verlagert: Etwa drei Fünftel aller im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) getätigten Investitionen entfielen auf den Handel, das Verkehrsgewerbe sowie die Dienstleistungsunternehmen.

Trotz der kräftigen Investitionstätigkeit hat die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Sachkapital noch längst nicht eine Relation wie in Westdeutschland erreicht. Im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) war im Jahre 1997 die durchschnittliche Kapitalintensität, schreibt man die bis zum Jahresanfang 1995 reichenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes fort, noch um reichlich ein Viertel geringer. Zudem spricht vieles dafür, daß diese Relation noch zu hoch gegriffen ist. Es be-

Tabelle 3

Sektorale Struktur des Anlagevermögens sowie der Anlageinvestitionen in Ostdeutschland (A) und Westdeutschland (B)
in %

		Bruttoanlagevermögen ¹⁾		Bruttoanlageinvestitionen ²⁾			
		1991	1995	1995	1996	1997	1998
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	A	5,2	4,0	0,6	0,6	0,6	0,7
	B	3,0	2,6	2,0	2,0	1,9	.
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	A	11,7	9,6	8,3	7,4	7,5	7,9
	B	4,9	4,2	3,4	3,9	4,1	.
Verarbeitendes Gewerbe	A	14,9	13,4	12,7	12,6	12,5	12,6
	B	12,1	11,0	15,3	15,9	16,4	.
Baugewerbe	A	1,4	1,7	1,5	1,2	1,0	1,0
	B	0,8	0,7	1,9	1,5	1,2	.
Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	A	9,7	12,3	15,7	15,7	16,3	16,2
	B	9,5	9,1	11,7	11,7	.	.
Dienstleistungsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	A	4,7	7,9	17,9	17,5	16,3	16,4
	B	10,6	12,2	23,5	23,6	.	.
Wohnungsvermietung	A	34,0	32,2	27,6	29,5	30,5	29,4
	B	39,4	41,0	30,9	30,7	30,0	.
Staat, private Haushalte und priv. Org. o. E.	A	18,4	18,9	15,7	15,5	15,2	15,9
	B	19,6	19,1	11,3	10,6	9,8	.
Nachrichtlich:							
Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft)	A	47,7	48,9	56,7	55,0	54,3	54,7
	B	41,0	39,8	57,8	58,7	60,2	.

¹⁾ Zu Wiederbeschaffungspreisen, Jahresanfang. — ²⁾ Neue Anlagen zu jeweiligen Preisen.
Quellen: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

darf also weiterhin hoher Investitionen, um die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze auf ein angemessenes Niveau zu bringen.

Auch wenn die durchschnittliche Kapitalintensität im Osten deutlich niedriger ist als im Westen: Der große Rückstand bei der Arbeitsproduktivität läßt sich auf diese Weise nur zum Teil erklären. Experten machen dafür eine ganze Reihe weiterer Faktoren verantwortlich wie Defizite im Technologiemanagement, Mängel in der Betriebsorganisation, Schwierigkeiten beim Marktzugang und bei der Einbindung in Liefernetzwerke, Fehler bei der Spezialisierung. Alle diese Faktoren haben zur Folge, daß die vorhandenen Anlagen vielerorts nicht ausgelastet sind. Wichtig sind deshalb Maßnahmen, die einen höheren Nutzungsgrad sicherstellen. Dazu gehören insbesondere die Profilierung beim Produktsortiment, die Optimierung der Produktionsabläufe und der Betriebsorganisation sowie die Verstärkung der Marketingaktivitäten.

Große Zahl von Existenzgründungen

Unverzichtbar für den wirtschaftlichen Neuaufbau sind leistungsstarke Unternehmen. Eine Unternehmenslandschaft, wie sie in westlichen Marktwirtschaften besteht,

gab es in der sozialistischen Planwirtschaft bis auf kleine Reste im Handwerk, im Handel, im Dienstleistungsgewerbe und in der Landwirtschaft nicht.⁴ In dieser Hinsicht mußte also beinahe am Nullpunkt begonnen werden.

Der Aufbau einer Unternehmenslandschaft erfolgte auf zweierlei Weise,

- zum einen, indem die Treuhandanstalt die ihr übertragenen Unternehmen, soweit dies möglich war, in die Hände von privaten Eigentümern gab,
- zum anderen, indem der Staat die Gründung neuer Unternehmen unterstützte.

Häufig ging beides Hand in Hand. So hat die Treuhandanstalt etwa 25 000 kleinere Objekte wie Einzelhandelsläden, Gaststätten oder Lichtspielhäuser vorwiegend an Ostdeutsche übertragen, die sich auf diese Weise eine Existenz schaffen konnten. Größere Unternehmen sind demgegenüber häufig an westdeutsche oder ausländische Investoren gegangen, die ein erfolversprechendes Unternehmenskonzept vorweisen konnten.

⁴ Ende 1989 existierten in der DDR knapp 200 000 selbständig Erwerbstätige und mithelfende Familienangehörige. Davon hatten rund 25 000 einen Kommissionsvertrag abgeschlossen oder eine staatliche Beteiligung aufgenommen.

Die rasche Privatisierung und Reprivatisierung der vorhandenen Unternehmen war ein entscheidender Schritt zu ihrer Sanierung. Die großen Lücken im Angebot ließen sich damit aber nicht schließen. Dazu bedurfte es der Gründung einer Vielzahl neuer Unternehmen. Das betraf vor allem den stark unterentwickelten Dienstleistungsbe- reich. Dort und teilweise auch anderswo konnten diese Lücken zumindest in zahlenmäßiger Hinsicht inzwischen weitgehend geschlossen werden.

Es ist noch immer nicht leicht, sich ein genaues Bild vom Gründungsgeschehen zu machen. Zwar liefert die Statistik der Gewerbeanzeigen einige Anhaltspunkte. Da- nach hat es Anfang der neunziger Jahre einen Grün- dungsboom gegeben, der jedoch später abebbte. Im Zeit- raum von 1990 bis 1995 sind insgesamt rund 1,3 Millio- nen Gewerbeanmeldungen eingegangen, denen rund 600 000 Abmeldungen gegenüberstehen. Das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, veranschlagt aber den tat- sächlichen Gründungssaldo deutlich niedriger — kumu- liert über den gleichen Zeitraum auf rund 300 000. Dazu paßt die Zahl der Selbständigen und mithelfenden Famili- enangehörigen, die das Statistische Bundesamt mit rund 500 000 ausweist, was unter Berücksichtigung eines Aus- gangsbestands von 200 000 Personen ebenfalls auf ei- nen Zuwachs von 300 000 hinausläuft.

Inzwischen hat sich das Gründungsgeschehen offen- sichtlich normalisiert. Das darf nicht zu dem Fehlschluß verleiten, daß der Aufbau der neuen Unternehmensland- schaft abgeschlossen ist. Es bedarf vielmehr weiterhin einer hohen Gründungsdynamik, damit der augenblick- liche Besatz an Unternehmen in Ostdeutschland gehal- ten werden kann. Denn in letzter Zeit steigt auch die Zahl der Liquidationen kräftig an.

Verwerfungen in den Produktions- und Beschäftigungsstrukturen

Der Übergang zur Marktwirtschaft stellte auch die Wei- chen für die strukturelle Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft. Denn anders als in der sozialistischen Plan- wirtschaft, in der die Produktionsziele und Produktionsbe- dingungen von den staatlichen Stellen vorgegeben wa- ren, mußten sich fortan unternehmerische Aktivitäten an Preisen auf den Güter- und Faktormärkten orientieren, die weitgehend der Markt diktierte. Zwar basierte auch die sozialistische Wirtschaftsrechnung auf Preisen, die für die Kombinate und Betriebe Richtschnur waren. Doch die Preisstruktur in der Planwirtschaft war eine ganz andere als die in der Marktwirtschaft. Der Übergang vom einen zum anderen Wirtschaftssystem ist daher auch als Preis- schock interpretiert worden.

Es überraschte nicht, daß nach der Wende vor allem Produzenten von Industriegütern unter starken Anpas- sungsdruck gerieten, besonders wenn die Güter aufgrund ihrer Beschaffenheit überregional leicht handelbar waren bzw. leicht durch andere Güter ersetzt werden konnten. Dagegen besaßen Produzenten von Dienstleistungen bessere Ausgangsbedingungen, und zwar aus mehreren Gründen:

- Sie konnten rasch in die Lücken stoßen, die die soziali- stische Planwirtschaft hinterlassen hatte — bei Dienst- leistungen war die Bevölkerung in vieler Hinsicht unter- versorgt.
- Sie mußten sich nicht gleich des Konkurrenzdrucks westlicher Anbieter erwehren, denn es dauerte etwas, bis sich diese mit eigenen Niederlassungen aus- breiteten. Selbst im Handel, wo westliche Unternehmen

Tabelle 4

Gewerbeanzeigen in Ostdeutschland 1990 bis 1997 in 1 000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Anmeldungen	281	293	214	190	171	170	149	150
Abmeldungen	27	100	121	120	119	131	124	127
Saldo	254	193	94	70	51	39	25	23
Nachrichtlich:								
Gründungen	110	140	96	79	74	76	86	92
Liquidationen	.	11	24	41	44	49	74	81
Saldo	.	129	72	38	30	24	11	11
Selbständige und mithelfende Familienangehörige ¹⁾	.	371	418	462	501	515	518	534
Veränderung zum Vorjahr	.	.	47	44	39	14	3	16

¹⁾ Inlandskonzept.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

rasch das Feld besetzten, blieben ihnen zunächst ausreichende Nischen.

- Und sie konnten von dem raschen Einkommensanstieg profitieren. Denn dieser schaffte Raum für eine kräftige Expansion der Nachfrage nach Dienstleistungen. Auf diese Weise ließen sich auch die Preisanpassungen durchsetzen, die beim Übergang zur Marktwirtschaft notwendig wurden.

Inzwischen hat sich die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur deutlich verändert: Das Produzierende Gewerbe hat stark an Gewicht verloren, die Dienstleistungsbereiche im weiteren Sinne haben entsprechend gewonnen. Innerhalb dieser beiden großen Bereiche gibt es jedoch jeweils einen bedeutsamen Unterschied zur westdeutschen Wirtschaftsstruktur: In Ostdeutschland ist das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes recht klein und das des Baugewerbes entsprechend groß. Darin spiegeln sich einerseits der enorme Anpassungsdruck, der auf dem industriellen Sektor lastete, und andererseits das hohe Niveau der Bautätigkeit, von der die ortsansässige Bauwirtschaft profitierte. Allerdings sieht es so aus, als ob sich diese strukturellen Verwerfungen nun wieder zurückbilden: Der industrielle Sektor wächst mittlerweile wieder kräftig, und die Bauwirtschaft schrumpft. Doch auch innerhalb des Dienstleistungsbereichs gibt es beim Strukturmuster Abweichungen: Die konsumnahen Dienstleistungsbereiche haben im Osten ein stärkeres und die produktionsnahen ein geringeres Gewicht als im Westen. Schließlich ist auch der Anteil des Staates immer noch vergleichsweise groß: Den ostdeutschen Gebietskörperschaften ist es bisher nicht in ausreichendem Maße gelungen, Aufgaben auf private Dienstleister zu verlagern.

Auf längere Sicht wird sich die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur weitgehend an die westdeutsche angleichen. Bei identischen Produktionsbedingungen gibt es nur realistische Chancen für eine substitutive Arbeitsteilung zwischen beiden Teilen Deutschlands, nicht indes für eine komplementäre.

Der in Gang befindliche strukturelle Normalisierungsprozeß belastet derzeit die Wachstumsdynamik. Da das expandierende Verarbeitende Gewerbe und die schrumpfende Bauwirtschaft jeweils ein etwa gleich großes Gewicht besitzen, heben sich beide Effekte im großen und ganzen auf. Doch sollte man nicht nur auf den Saldo sehen: Der Zugewinn beim Verarbeitenden Gewerbe beruht auf einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, der Verlust beim Baugewerbe hingegen auf einer Sättigung des Bedarfs. So gesehen ist die ostdeutsche Wirtschaft nun in einer neuen Entwicklungsphase, die in naher Zukunft wieder zu höheren Wachstumsraten bei der Produktion und damit zu einer Beschleunigung des Aufholprozesses führen dürfte.

Besorgniserregende Lage auf dem Arbeitsmarkt

Der gewaltige Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozeß war nicht ohne einen einschneidenden Personalabbau möglich — gemessen an westlichen Maßstäben waren die Betriebe und staatlichen Verwaltungen um ein Mehrfaches überbesetzt. Im Vergleich zur Zeit vor der Wende sind in Ostdeutschland inzwischen rund zwei Fünftel aller Arbeitsplätze verlorengegangen. Es galt deshalb, die Folgen abzufedern. Die Hauptlast hatten dabei die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialpolitik zu

Tabelle 5

Struktur der Bruttowertschöpfung¹⁾ nach Wirtschaftsbereichen in der DDR bzw. den neuen Bundesländern in %

	1990		1991	1997	Nachrichtlich: Alte Bundesländer 1997
	1. Hj. ²⁾	2. Hj.			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7,1	3,3	1,7	.	.
Produzierendes Gewerbe	53,1	41,6	34,1	35,7	34,0
dar.: Verarbeitendes Gewerbe	.	.	17,7	16,4	26,8
Baugewerbe	.	.	12,5	15,0	4,6
Handel und Verkehr	13,3	18,0	16,7	13,2	15,5
Dienstleistungsunternehmen	8,5	16,9	23,8	32,3	39,9
Staat, private Haushalte, private Organisationen o.E.	18,0	20,2	23,7	20,5	13,9
Alle Bereiche	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ In jeweiligen Preisen. — ²⁾ In Mark der DDR.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

tragen. Die Arbeitsmarktpolitik hat anfangs versucht, den Personalabbau zeitlich zu strecken; sie hoffte auf einen baldigen Aufbau anderswo. Für viele Arbeitslose wurden zunächst arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Auf-fangbecken: So bildeten sich in einer Reihe von Betrieben sogenannte Beschäftigungsgesellschaften, die aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert wurden. Zudem handelte die Treuhandanstalt mit den Investoren in den meisten Fällen Beschäftigungsverpflichtungen aus und entschädigte diese durch entsprechende Nach-lässe beim Kaufpreis. Das sicherte Arbeitsplätze, wenn auch oftmals nur für begrenzte Zeit. Schließlich wurde eine große Zahl von Menschen in Qualifizierungs-maßnahmen oder, wenn sie sich im fortgeschrittenen Al-ter befanden, in den Vorruhestand geschickt. Auf diese Weise wurden anfangs bis zu zwei Millionen Personen aus dem Arbeitsmarkt genommen. Auf dem Höhepunkt der Beschäftigungskrise, Ende 1992/Anfang 1993, bezo-gen fast 900 000 Personen Vorruhestandsgeld oder Al-tersübergangsgeld. Nach den Ergebnissen des Arbeits-platz-Monitors der Bundesanstalt für Arbeit kehrte der ganz überwiegende Teil der Personen im Alter von 55 bis 65 Jahren, die ihren Arbeitsplatz verloren, nicht wie-der ins Erwerbsleben zurück, sondern ging in den regu-lären Ruhestand.

Auch heute noch spielen arbeitsmarktpolitische Maß-nahmen eine wichtige Rolle zur Entlastung des Arbeits-markts. Im vergangenen Jahr waren fast eine Million Personen in verschiedenen Maßnahmen untergebracht, die anderenfalls das Heer der registrierten Arbeitslosen vermehrt hätten. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäu-schen, daß weiterhin fast 2 ½ Millionen Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt fehlen.

Der Abbau einer größeren Zahl von Arbeitsplätzen war unvermeidlich. Die Wirtschaft der DDR besaß ein sehr hohes Beschäftigungsniveau, in dem die Ineffizienz der planwirtschaftlichen Produktionsweise zum Ausdruck kam. Ein solches Niveau war unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht durchzuhalten. Eine Prognose von ifo und IAW vom Frühjahr 1990 bezifferte das Freisetzungspotential treffsicher auf 30 %. Trotzdem stellt sich die Fra-ge, ob der Beschäftigtenabbau so drastisch ausgefallen wäre, wenn die Lohnpolitik anfangs mehr Rücksicht auf die geringe Leistungskraft der Unternehmen genommen hätte. Dann wären möglicherweise auch mehr neue Ar-beitsplätze geschaffen worden als Ersatz für alte Arbeits-plätze, die nicht zu retten waren.

Seit 1992 hat sich die Zahl der Personen, die in Ost-deutschland in einem Arbeitsverhältnis stehen, bei 6 Mil-lionen stabilisiert, solche in subventionierter Beschäfti-gung eingeschlossen. Gleichwohl bleibt die Lage auf dem Arbeitsmarkt labil. Offene oder verdeckte Arbeitslosigkeit als Zwischenetappe auf dem Weg in ein neues Arbeits-verhältnis oder in den vorzeitigen Ruhestand gehört für sehr viele Menschen weiterhin zur Alltagserfahrung.

Die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit im Osten resultiert nicht so sehr aus der geringen Nachfrage nach Arbeits-kräften, sondern vor allem aus dem hohen Angebot an Arbeitsuchenden, nicht zuletzt bedingt durch die im Ver-gleich zu Westdeutschland deutlich höhere Erwerbsquo-te verheirateter Frauen. Es wird schwierig sein, das gro-ße Potential im Markt unterzubringen. Dazu bedarf es ei-ner stärkeren Lohnspreizung sowie eines Abbaus von beschäftigungshemmenden Regulierungen. In dieser Hinsicht ist der Osten dem Westen zwar inzwischen

Tabelle 6

**Zur Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt
in 1 000 Personen**

	1989	1990	1991	1994	1998
Inländische Erwerbspersonen	9 858	9 164	8 503	7 798	7 757
Registrierte Arbeitslose	0	241	913	1 142	1 375
Erwerbstätige Inländer	9 858	8 923	7 590	6 659	6 382
Selbständige und mithelfende Familienangehörige	187	252	371	501	545
Arbeitnehmer	9 671	8 671	7 219	6 155	5 837
Einpendler abzüglich Auspendler	2	-68	-269	-326	-327
Erwerbstätige im Inland	9 860	8 855	7 321	6 330	6 055
Nachrichtlich: Entlastung durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen ¹⁾	0	543	1 881	1 873	982
¹⁾ Beschäftigungsäquivalent. Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.					

schon einige Schritte voraus. Aber bis sich dies in einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen niederschlägt, ist es noch ein weiter Weg.

Der Einfluß der Wirtschaftspolitik: Rasche Umstrukturierung und soziale Flankierung

Sanieren durch Privatisieren

Beim Aufbau einer neuen Wirtschaftsbasis in Ostdeutschland kam, neben der Gründung neuer Unternehmen, der Umstrukturierung und Sanierung der früheren Kombinate und Volkseigenen Betriebe eine Schlüsselrolle zu. Die Wirtschaftspolitik setzte dabei vor allem auf deren rasche Privatisierung. Dafür gab es gute Gründe. Eine staatliche Organisation wäre mit dieser Aufgabe völlig überfordert gewesen. Denn die überwiegende Mehrzahl der rund 8 500 Unternehmen, die aus der Aufspaltung der Kombinate und Volkseigenen Betriebe sowie ihrer Umwandlung in Kapitalgesellschaften hervorgegangen waren, befanden sich in denkbar schlechtem Zustand: Der Anlagenbestand war zum größten Teil veraltet und verschlissen, die Produktion fand kaum noch Abnehmer, dem Management fehlte marktwirtschaftliches Wissen und fast überall gab es zuviel Personal. Die Treuhandanstalt (THA) als Zwischeneigentümerin der heruntergewirtschafteten Unternehmen stand somit vor einer Herkulesaufgabe. Ihre Strategie konnte nur lauten: Sanieren durch privatisieren.

Daraus ergab sich auch die zeitliche Reihenfolge, nämlich erst privatisieren und danach sanieren.

Die Arbeit der THA ist ausführlich in der wissenschaftlichen Literatur behandelt worden. Sie hat dort überwiegend Anerkennung gefunden. In einem relativ kurzen Zeitraum von vier Jahren sind über 20 000 Unternehmen, Unternehmens- bzw. Betriebsteile sowie andere Vermögensobjekte privatisiert, reprivatisiert, kommunalisiert sowie, wenn es unumgänglich war, liquidiert worden.⁵ Eine derartige Leistung hatte anfangs niemand der THA zuge- traut. Sie ist auch deshalb hoch zu bewerten, weil die Erfahrungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern zeigen, daß dort die Privatisierung alles andere als ein Selbstgänger ist.

Die Strategie der THA zielte darauf, möglichst solche Investoren zu finden, die ihr geeignet erschienen, ein Unternehmen in eine erfolgreiche Zukunft zu führen. Dafür hat sie in der Regel umfangreiche finanzielle Vorleistungen erbracht. Ihre Arbeit kann deshalb nicht allein aufgrund der hohen Zahl der Privatisierungen bewertet werden. Sie muß sich auch und gerade danach bemes- sen, welchen Weg die privatisierten Unternehmen inzwi- schen zurückgelegt haben — wie weit sie also bei der Sanierung vorangekommen oder ob sie gescheitert sind.

⁵ Nicht eingeschlossen sind hier die ca. 25 000 Objekte, die im Rahmen der sogenannten Kleinen Privatisierung einen neuen Eigen- tümer fanden.

Tabelle 7

Zur Privatisierung der ehemaligen Kombinate und Volkseigenen Betriebe in Ostdeutschland (kumulierte Anzahl¹⁾)

	1990	1994	1998 ⁴⁾
Unternehmensobjekte insgesamt	8 490	23 200	23 610
Abgebaut ²⁾	680	19 120	20 370
davon:			
privatisiert	570	14 600	15 130
vollständig/mehrheitlich privatisierte Unternehmen	·	6 550	6 980
privatisierte Betriebs-/Unternehmensteile	·	8 050	8 150
reprivatisiert (Unternehmensteile und			
Unternehmensteile	110 ³⁾	4 360	4 510
liquidiert (Liquidation abgeschlossen)	-	160	730
Durch Fusion/Aufspaltung aufgelöst	-	330	500
Im Portfolio	7 810	3 750	2 740
davon:			
in Liquidation	120	3 560	2 710
im Operativbestand	7 690	190	30

¹⁾ Jeweils Jahresende. — ²⁾ Ohne Objekte, die kommunalisiert oder anderweitig verwertet wurden. — ³⁾ Ohne 3 000 Rückgaben nach dem Unternehmensgesetz der DDR vom 7.3.1990, die den Regelungen des Vermögensgesetzes anzupassen waren (Nachbearbeitung/Heilung. — ⁴⁾ Einschließlich 190 Gesellschaften bzw. Objekten, die aus dem THA-Unternehmensbestand nicht der BvS, sondern anderen Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt (TLG/BMGB) zur Privatisierung bzw. Verwertung übertragen wurden.

Quellen: THA; BvS; Berechnungen des IfW.

Tabelle 8

**Unternehmen und Beschäftigte in der ostdeutschen Industrie nach ihrem
Eigentumsstatus und ihrer Entstehung**
Struktur in %

	Sommer 1991	Sommer 1992	Winter 1993/94	Frühjahr 1995	Herbst 1996	Anfang 1998
Unternehmen						
Private Unternehmen	14	66	94	99	99	100
davon:						
Eigenständige Unternehmen	9	49	80	77	77	77
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	5	17	14	22	22	23
davon:						
Privatisierte Unternehmen	x ¹⁾	48 ²⁾	41	34	33	24
Reprivatisierte Unternehmen	x ¹⁾	.	20	17	13	12
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	x ¹⁾	5	7	5	8	9
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	x ¹⁾	13	26	43	44	55
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	86	34	6	1	1	0
Unternehmen insgesamt	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte						
Private Unternehmen	8	41	76	95	95	99
davon:						
Eigenständige Unternehmen	1	19	42	50	51	49
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	7	23	34	45	44	50
davon:						
Privatisierte Unternehmen	x ¹⁾	36 ²⁾	55	60	57	53
Reprivatisierte Unternehmen	x ¹⁾	.	8	13	10	12
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	x ¹⁾	2	5	2	6	6
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	x ¹⁾	3	7	20	22	28
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	92	59	24	5	5	1
Unternehmen insgesamt	100	100	100	100	100	100
¹⁾ Ausweis wegen zu geringer Fallzahl nicht sinnvoll. — ²⁾ Einschließlich reprivatisierter Unternehmen. Quellen: Umfragen des DIW vom Sommer 1991, vom Sommer 1992, vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.						

Wie sich ehemalige THA-Unternehmen — im Vergleich zu nach der Wende gegründeten Unternehmen — im Wettbewerb schlagen, darüber gibt es nur wenige Informationen. Die BvS als Nachfolgeorganisation der THA überwacht zwar im Rahmen des Vertragsmanagements die Einhaltung der Verträge. Aber dabei kontrolliert sie im wesentlichen nur, ob die Investoren ihren vertraglich fixierten Verpflichtungen (Investitions- und Beschäftigungszusagen, Kaufpreiszahlung) nachkommen. Eine Beurteilung betriebswirtschaftlicher Kennziffern findet nicht statt. Das Monitoring endet zudem, sobald beide Seiten ihre Verpflichtungen erfüllt haben, in der Regel also nach einigen Jahren.

Ehemalige Treuhandunternehmen in verschiedenen Umfragen

Eine Informationsquelle sind die Umfragen des DIW unter ostdeutschen Industrieunternehmen. Die befragten Unternehmen sind dabei gehalten, den früheren und jetzi-

gen Eigentumsstatus anzugeben. Im Sommer 1991, bei der ersten Umfrage, waren noch 86 % der Unternehmen im Besitz der THA, Anfang 1998, bei der letzten Umfrage, fanden sich dagegen so gut wie keine Unternehmen mehr, die den Nachfolgeeinrichtungen der THA allein oder mehrheitlich gehörten.

Die rasche Privatisierung von THA-Unternehmen, nicht jedoch die Gründung neuer Unternehmen, hat anfangs im Verarbeitenden Gewerbe die Veränderung der Eigentumsverhältnisse dominiert. Um die Jahreswende 1993/1994 machten ehemalige THA-Unternehmen in der DIW-Stichprobe drei Fünftel aller ostdeutschen Industrieunternehmen aus. Seither geht ihr Anteil kontinuierlich zurück, zum einen, weil ständig neue Unternehmen gegründet werden, zum anderen aber auch, weil privatisierte Unternehmen scheitern und aus dem Markt ausscheiden. Inzwischen übertrifft die Zahl der nach 1989 gegründeten Betriebe die der ehemaligen THA-Unternehmen; nur bei der Beschäftigung haben

letztere mit rund zwei Dritteln noch ein deutliches Übergewicht.⁶

Etwa 70 % der ehemaligen THA-Unternehmen gehören nach der DIW-Umfrage keinem Unternehmensverbund an und können mithin als eigenständige Unternehmen bezeichnet werden. Die anderen 30 % sind, bis auf wenige Ausnahmen, im Besitz eines westdeutschen oder ausländischen Unternehmens. Die Überzahl der eigenständigen Unternehmen besagt allerdings nichts über ihre Bedeutung. Diese Unternehmen sind, gemessen an der Beschäftigtenzahl, erheblich kleiner als die Verbundunternehmen — im Durchschnitt sind sie nur halb so groß. Bei der Privatisierung größerer Unternehmen sind praktisch nur Investoren aus dem Westen zum Zuge gekommen. Gleichwohl ist die mitunter verbreitete Vorstellung unzutreffend, die ostdeutsche Industrie sei weitgehend in westdeutscher oder ausländischer Hand.

Es fällt auf, daß sich das Branchenbild bei den ehemaligen THA-Unternehmen an das der nach 1989 gegründeten Unternehmen angenähert hat. Das war anfangs anders. Denn die THA hatte einen Unternehmensbestand im Portfolio, der die gesamte DDR-Industrie mit einem hohen Besatz von Unternehmen in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie sowie in der Investitionsgüterindustrie repräsentierte. Die Gründe für die Angleichung liegen teils in der Abwicklung von Unternehmen durch die THA, teils in den inzwischen erfolgten Marktaustritten privatisierter Unternehmen.

Wirtschaftliche Lage

Investoren, die sich Anfang der neunziger Jahre in Ostdeutschland engagierten, standen vor der Entscheidung, ob sie ein THA-Unternehmen sanieren oder statt dessen ein neues Unternehmen „auf der grünen Wiese“ aufbauen sollten. In vielen Fällen hätten sie sich wohl gegen die Übernahme eines THA-Unternehmens ausgesprochen, wenn nicht die THA potentiellen Investoren finanziell sehr weit entgegengekommen wäre. Denn die THA war an der Erhaltung möglichst vieler ihrer Unternehmen interessiert, wohl wissend, daß bei einer Nicht-Privatisierung der Standort höchstwahrscheinlich für immer verloren gewesen wäre. Auf diese Weise ist auch eine größere Zahl von Unternehmen privatisiert worden, deren Sanierungschancen von vornherein nicht sehr groß waren und die aus betriebswirtschaftlicher Sicht eigentlich hätten liquidiert werden müssen. Die THA hat zwar ihre Unternehmen durch den sogenannten Leitungsausschuß auf ihre Sanierungsfähigkeit hin überprüfen lassen, sie ist aber dessen Empfehlungen nicht immer gefolgt. Von den als nicht sanierungsfähig eingestuft Unternehmen ist ein beträchtlicher Teil privatisiert worden. Allerdings war es damals häufig schwierig, die Sanierungschancen richtig einzuschätzen. So hat ein nicht geringer Teil der Unternehmen, die als rentabel galten, keinen Käufer gefunden. Dies alles muß mit ins Bild genommen werden, wenn man sich ein Urteil über die

Sanierungsfortschritte ehemaliger THA-Unternehmen bilden will.

Aus den DIW-Umfragen läßt sich entnehmen, daß bei den früheren THA-Unternehmen der Problemdruck im Laufe der Zeit zwar erheblich abgenommen hat, daß er aber weiterhin größer ist als bei solchen Unternehmen, die nach der Wende gegründet wurden oder schon vorher privat geführt worden waren: Reichlich die Hälfte aller privatisierten und reprivatisierten Unternehmen gaben bei der letzten Umfrage Anfang 1998 zu verstehen, daß sie sich schwertun, im Wettbewerb mithalten. Auffällig ist, daß auch ein hoher Prozentsatz der Unternehmen im Besitz westdeutscher Eigentümer noch nicht richtig Tritt gefaßt hat. Bei der letzten SÖSTRA-Umfrage berichtete reichlich die Hälfte der Investoren, daß sie die Sanierungsaufgabe unterschätzt hätten. Nur eine kleine Minderheit meinte, daß die Probleme geringer gewesen seien als zunächst befürchtet.

Investitionen und Arbeitsplätze

Die THA hat den Investoren nicht nur die Auflage gemacht, ein Unternehmen fortzuführen.⁷ Sie hat sie auch verpflichtet, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu erhalten bzw. zu schaffen. Letzteres versteht sich nicht von selbst. Zwar läßt sich in aller Regel das Sanierungsziel nur mit Investitionen erreichen, und nur mit Investitionen lassen sich Arbeitsplätze sichern. Aber wieviel Investitionen und Arbeitsplätze angemessen sind, vermag letztlich nur der Investor unter Zugrundelegung betriebswirtschaftlicher Kriterien beurteilen. Die Erfahrungen mit solchen Vertragsklauseln sind daher unterschiedlich.

Die BvS hat mehr als 15 000 Verträge zu überprüfen, in denen Investitionen in Höhe von 138 Mrd. DM sowie 860 000 Arbeitsplätze zugesagt worden sind. Sie kann darauf verweisen, daß bei den bis Ende März 1999 überprüften Verträgen per Saldo die Verpflichtungen übererfüllt worden sind — bei den Arbeitsplätzen um 7 % und bei den Investitionen sogar um 23 %.⁸ Doch ist dies nicht die ganze Wahrheit. Die Saldenbetrachtung verdeckt, daß 16 %

⁶ Die DIW-Umfragen richten sich an die Unternehmen der Industrie. Das Forschungsinstitut SÖSTRA, das ähnliche Umfragen durchführt, nimmt die Unternehmen des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in den Blick. So kommt SÖSTRA auf der Basis einer hochgerechneten Stichprobe zu dem Befund, daß der Anteil der Beschäftigten in ehemaligen THA-Unternehmen an allen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe reichlich ein Drittel beträgt. Die Stichprobe enthält allerdings nur die vollständig privatisierten, nicht aber die übrigen früheren THA-Unternehmen, insbesondere nicht die reprivatisierten Unternehmen.

⁷ Sie hat im allgemeinen ein Unternehmen nur dann privatisiert, wenn der Investor ein Unternehmenskonzept vorlegte, das sie überzeugte — und das ihr genehm war.

⁸ Bis Ende 1998 waren freilich erst 82,1 Mrd. DM an Investitionen fällig. Weitere 55,8 Mrd. DM, darunter eine Reihe von Großinvestitionen, müssen erst später nachgewiesen werden.

Tabelle 9

Ostdeutsche Industrieunternehmen mit Problemen im Wettbewerb nach Eigentumsstatus
in % der Unternehmen

	Sommer 1991	Sommer 1992	Winter 1993/94	Frühjahr 1995	Herbst 1996	Anfang 1998
Private Unternehmen	62	57	55	52	55	47
davon:						
Eigenständige Unternehmen	73	59	55	55	56	49
Unternehmen im Besitz west- deutscher oder ausländischer Unternehmen	56	52	56	45	50	40
davon:						
Privatisierte Unternehmen	x ¹⁾	62 ²⁾	60	55	61	52
Reprivatisierte Unternehmen	x ¹⁾	.	64	65	61	51
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	x ¹⁾	58	51	48	51	44
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	x ¹⁾	41	45	46	50	44
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	88	84	82	53	89	57
Unternehmen insgesamt	85	66	57	52	55	47

¹⁾ Ausweis wegen zu geringer Fallzahl nicht sinnvoll. – ²⁾ Einschließlich reprivatisierter Unternehmen.

Quellen: Umfragen des DIW vom Sommer 1991, vom Sommer 1992, vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

der Investoren ihre Investitionszusagen und 22 % ihre Beschäftigungszusagen nicht einhalten konnten oder wollten. Zudem: Etwa ein Drittel der Unternehmen hat zwar den vertraglich vereinbarten Personalstand nach Ablauf der Vertragslaufzeit aufgestockt, ein weiteres Drittel hat ihn jedoch reduziert. Bei den bisher abgeschlossenen Nachverhandlungen zwischen der BvS und den Unternehmen drehte es sich bei rund 20 % der Fälle um die Nichteinhaltung von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen.

**Nachverhandlungen und
Zweitprivatisierungen**

Obwohl die BvS für privatisierte und reprivatisierte Unternehmen juristisch nicht in einer Fürsorgepflicht steht und ein Investor bei fehlgeschlagener Sanierung keine Vertragsanpassung oder gar die Rücknahme des Unternehmens verlangen kann, ist sie immer wieder in Nachverhandlungen involviert. Bis zum Jahresende

Tabelle 10

**Vertragsmanagement und Nachverhandlungen bei früheren
Treuhandunternehmen 1994 bis 1998**
(Anzahl am Jahresende, kumuliert)

	1994	1995	1996	1997	1998
Vertragsbestand	35 256	37 589	38 539	39 286	39 626
darunter beendet	1 750	5 820	14 310	23 640	30 410
Laufende Nachverhandlungen	2 815	2 612	2 431	1 743	1 236
Abgeschlossene Nachverhandlungen (kumuliert seit Anfang 1995)	0	2 915	5 184	6 691	7 019
Nachrichtlich: Im jeweiligen Jahr					
aufgenommene Nachverhandlungen ¹⁾	–	3 680	3 010	1 840	850
abgeschlossene Nachverhandlungen	–	3 540	2 900	2 280	1 250

¹⁾ Ohne 2 800 Verträge, die von der THA übernommen wurden.

Quelle: BvS.

1998 registrierte die BvS bei rund 40 000 abgeschlossenen Verträgen etwa 7 000 Verhandlungen, bei denen es um die Änderung bzw. Präzisierung der Vertragsinhalte oder um die Folgen der Nichterfüllung der Verträge ging. Ende 1998 führte sie noch mit rund 1 200 Vertragspartnern diesbezüglich Gespräche oder Korrespondenzen. Zwar betrifft ein beträchtlicher Teil davon solche Verträge, in denen Nachverhandlungen von vornherein vereinbart waren, etwa um offene Vertragsinhalte zu konkretisieren wie die Nachbewertung von Grundstücken. Aber auch derartige Fälle wurden und werden von den Investoren gern dazu benutzt, finanzielle Zugeständnisse von der BvS zu erwirken. Nicht selten handelt es sich dabei um Investoren, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden. Das zeigen die Verhandlungsthemen: Forderungen der BvS aus Nachbewertungs-, Mehrerlös- und Spekulationsklauseln sowie Rückstellungsaufösungen und Pönalen (31 % der Fälle); Beschäftigungs- und Investitionszusagen (21 %); Streitigkeiten über die Höhe des Kaufpreises und Zahlungsmodalitäten (16 %).

Die Zahl der Fälle, in denen die BvS in Nachverhandlungen steht, ist allerdings — nicht zuletzt bedingt durch die Beendigung der meisten Verträge — stark rückläufig. Im Jahre 1998 wurden nur noch 850 Verhandlungen neu begonnen, 1 250 konnten beendet werden. Es bleibt jedoch eine Reihe von schwierigen Sanierungsfällen, bei denen nur eine Vertragsänderung den Fortbestand des Unternehmens zu sichern vermag. Die BvS ist in solchen Fällen gehalten, an Rettungsaktionen mitzuwirken, die seit dem Jahre 1996 die Bezeichnung „Konzertierte Aktionen“ tragen. An „Konzertierten Aktionen“ beteiligen sich außerdem die jeweiligen Landesregierungen, die Banken sowie das Management und die Belegschaft des notleidenden Unternehmens. Die Mitwirkung der BvS ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Eine davon ist die Sanierungsfähigkeit des Unternehmens. Bisher hat sie sich an 156 solcher Aktionen beteiligt. Deren Zahl war

zwar im letzten Jahr deutlich niedriger als im Jahr zuvor, die finanziellen Beiträge, welche die BvS je Fall zu erbringen hatte, waren aber höher.

Die Mitwirkung der BvS an „Konzertierten Aktionen“ ist problematisch. Denn die BvS muß, in der Regel auf politischen Druck, Geld in Unternehmen investieren, für die die Eigentümer, die Banken sowie die Länder selbst nicht viel riskieren möchten. Mitunter wird damit auch nur der Gang zum Konkursrichter hinausgeschoben.

Marktaustritte

Eine größere Zahl von Unternehmen hat nach der Privatisierung Antrag auf Gesamtvollstreckung gestellt. Nach den Unterlagen der BvS sind im Zeitraum von 1991 bis 1998 mehr als 1 200 privatisierte Unternehmen insolvent geworden. Bei einer Zahl von 10 000 Privatisierungsfällen ergibt das eine Abgangsrate von 12 %. Das ist nicht besonders hoch — im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe rechnet man mit einer jährlichen Abgangsrate von 6 % bis 8 %, und in der westdeutschen Bauwirtschaft veranschlagt man sie sogar doppelt so hoch. Das zeitliche Profil der Insolvenzfälle zeigt, daß die meisten Unternehmen etwa drei bis vier Jahre nach der Privatisierung das Handtuch geworfen haben. Den Höhepunkt erreichte die Insolvenzwelle in den Jahren 1995 und 1996 — als Nachläufer der hohen Privatisierungswelle in den Jahren 1991 und 1992. Es muß bedenklich stimmen, daß eine große Zahl von ehemaligen THA-Unternehmen die Rentabilitätsschwelle immer noch nicht erreicht hat, mithin über kurz oder lang insolvent werden kann.

Es gehört zum marktwirtschaftlichen Selektionsprozeß, daß Unternehmen, die keine Perspektive haben, aus dem Markt ausscheiden. Das muß auch für ehemalige THA-Unternehmen gelten. Prüfstein muß sein, wie private Investoren (einschließlich der Banken) die Überlebensfähigkeit beurteilen — und ob sie bereit sind, ihr eigenes

Tabelle 11

Beteiligung der BvS an „Konzertierten Aktionen“

	1996	1997	1998
Anzahl	58	71	27
Finanzielle Beiträge insgesamt (Mill. DM)	375	323	269
darunter:			
Darlehen	56	84	3
Bürgschaften	35	118	30
Verzicht auf Darlehen	155	9	135
Zuschüsse	119	30	85
Nachrichtlich:			
Finanzielle Beiträge der BvS je Fall (Mill. DM)	6,47	4,55	9,96
Quelle: BvS.			

Geld zu riskieren. Die Wirtschaftspolitik sollte deren Entscheidung akzeptieren, auch wenn der Druck von Interessengruppen ihr das schwer machen mag. Sie sollte daher davon absehen, nichtwettbewerbsfähigen Unternehmen unter die Arme zu greifen, auch wenn damit Arbeitsplätze gehalten werden. Das verlangt schon die Fairneß gegenüber anderen Unternehmen, von denen mit Recht erwartet wird, daß sie sich aus eigener Kraft im Markt behaupten.

Mit dem Hinweis, daß ein Teil der ehemaligen Treuhandunternehmen noch wirtschaftliche Probleme hat, hat die Bundesregierung das Mandat der BvS erneut verlängert, diesmal auf unbestimmte Zeit. Zudem sind die ostdeutschen Länder daran interessiert, daß ihnen die BvS in ihre Obhut gegeben wird. Beides ist keine gute Lösung. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, notleidende Unternehmen zu sanieren. Nicht von ungefähr wurde diese Aufgabe nach der Vereinigung privaten Investoren übertragen. Dabei sollte es auch bleiben.

Ausgleich von Standortdefiziten durch Investitionshilfen

War zu Beginn des Transformationsprozesses die Ansicht verbreitet, der Aufbau in den neuen Ländern bedürfe lediglich eines temporären Anschubs, so zeigte sich bald, daß die Umgestaltung einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft einen langen Atem benötigt. Der von der Bundesregierung angesichts des tiefen Produktions- und Beschäftigungseinbruchs im Frühjahr 1991 beschlossene Politikwechsel — hin zu einer massiven Förderung der Wachstumskräfte in den neuen Ländern im Rahmen einer Strategie Aufschwung-Ost — war daher unumgänglich. Die ökonomische Begründung für den massiven Einsatz des förderpolitischen Instrumentariums wurde von der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 1992 nachgeliefert: „Das hohe Ausmaß von Investitionshilfen für private Investoren soll in der Übergangphase den Nachteilen und Risiken des Standortes in den neuen Bundesländern im Vergleich zu westdeutschen Unternehmensstandorten Rechnung tragen und den raschen und nachhaltigen Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur gewährleisten⁹.“ Damit brachte die Regierung zum Ausdruck, daß eine spezifische Ost-Förderung lediglich aus Gründen des „Nachteilsausgleichs“ gerechtfertigt sein konnte, nämlich um die investitionshemmenden Wirkungen der in 40 Jahren Planwirtschaft angehäuften Standortdefizite zu kompensieren. Und deren gab es anfangs viele: Infrastrukturmängel, fehlende marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen der Menschen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Unsicherheiten über die Politik von Kommunen, Landesregierungen und Treuhandanstalt. Da diese Defizite in kurzer Zeit nicht zu beseitigen waren, wäre ein Investitionsaufschwung in Ostdeutschland

ohne finanzielle Kompensation schwerlich in Gang gekommen.

Entsprechend dieser Strategie war die Wirtschaftsförderung zunächst im wesentlichen Investitionsförderung. Sachkapital und in geringerem Maße auch Humankapital stellten die entscheidenden Engpaßfaktoren für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern dar. Während die Verringerung bestehender Humankapitaldefizite durch ergänzende Fortbildungsmaßnahmen aufgrund des vergleichsweise hohen Qualifikationsniveaus der ostdeutschen Erwerbstätigen relativ leicht fiel, bedurfte es für den Zustrom international mobilen Sachkapitals über eine längere Zeit hinweg kräftiger Investitionsanreize — in Form von Investitionszuschüssen und steuerlichen Vergünstigungen (Sonderabschreibungen und Investitionszulagen), aber auch in Form von Kaufpreinsnachlässen beim Erwerb von ehemals staatseigenen Betrieben. Hinzu kam die subventionierte Bereitstellung von Fremd- und Eigenkapital durch die staatlichen Förderbanken, um das Eigenkapitaldefizit ostdeutscher Existenzgründer ausgleichen zu helfen. Mit gutem Grund wurden diese Investitionsanreize degressiv ausgestaltet: Da es im wesentlichen darum ging, den Aufbau in den neuen Ländern zu beschleunigen, stellte die Förderung auch eine Art „Belohnung“ für ein frühzeitiges Engagement in den neuen Ländern dar. Zudem entsprach es der Logik des Nachteilsausgleichs, mit allmählicher Besserung der Standortbedingungen in den neuen Ländern die Förderung zurückzufahren und sie auf besonders benachteiligte Regionen und Wirtschaftszweige zu beschränken.

Die Entscheidung für die Sachkapitalförderung war wegen der gravierenden Standortdefizite in den neuen Ländern folgerichtig. Es mangelte jedoch nicht an anderen Vorschlägen:

- So haben verschiedene Autoren empfohlen, anstelle des Faktors Kapital den Faktor Arbeit zu subventionieren. Ausschlaggebend dafür war die zunehmende Diskrepanz zwischen Lohnsatz und Arbeitsproduktivität. Die Bundesregierung ist diesen Ratschlägen nicht gefolgt, zum einen wegen des mit Lohnsubventionen verbundenen Moral-Hazard-Problems, zum anderen wegen der Gefahr, dadurch in Ostdeutschland den Aufbau einer allzu arbeitsintensiven Wirtschaftsstruktur zu unterstützen, die auf Dauer von Subventionen abhängig bleiben müßte.
- Von anderer Seite wurde die Einführung von Umsatzsteuer- bzw. Wertschöpfungspräferenzen vorgeschlagen, um den ansässigen Unternehmen den Marktzugang zu erleichtern und förderbedingte Verzerrungen der Faktoreinsatzverhältnisse zu vermeiden. Auch diese Anregung wurde zu Recht verworfen, unter anderem

⁹ Bundesregierung (Hrsg): Jahreswirtschaftsbericht 1992, Tz. 30.

wegen des Mißbrauchsrisikos und des hohen administrativen Aufwands.

Auch aus heutiger Sicht erscheint es sachgerecht, daß die Politik an der sachkapitalorientierten Förderung festgehalten hat. Einerseits war dies aus Gründen des Vertrauensschutzes erforderlich, andererseits waren auch die Ergebnisse — jedenfalls was die Höhe des angesprochenen Investitionsvorhabens angeht — durchaus vielversprechend.

Die Grundlinie der Förderpolitik wurde aber nicht durchgehalten. Mit zunehmender Ernüchterung über den Verlauf des Anpassungsprozesses haben sich sowohl die Begründung als auch die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder verändert.

Die Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten vom Jahre 1995 an machte deutlich, daß die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands noch auf längere Zeit hinter der Westdeutschlands zurückbleiben würde — selbst wenn die bis dahin ungebremste Investitionsdynamik anhalten würde. Zunehmend wurde die Förderpolitik für die neuen Länder daher mit ausgleichspolitischen Zielsetzungen begründet.

Inhaltlich schlug sich die veränderte Rechtfertigung für die Sonderförderung-Ost in einer mehrmaligen Verlängerung der Förderung — inzwischen bis zum Jahre 2004 — und in einer stärkeren Ausdifferenzierung nieder. Dabei liegt der Schwerpunkt der ausgereichten Mittel weiterhin auf der Finanzierung von Investitionen in das Sachkapital; die Förderung ist jedoch auf das Verarbeitende Gewerbe, ausgewählte produktionsnahe Dienstleistungen sowie den innerstädtischen Handel und das Handwerk beschränkt. Besonders bevorzugt werden überdies kleine und mittlere Unternehmen. Zusätzlich wurden immer mehr Förderprogramme konzipiert, die an tatsächlichen oder vermuteten Schwachstellen der Betriebe anknüpfen. Hierzu zählt insbesondere die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und der Einführung neuer Technologien, darüber hinaus auch die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Markterschließung. Schließlich wurde zu Beginn des Jahres 1997 die Möglichkeit geschaffen, für die Einstellung von Arbeitslosen befristet Lohnkostenzuschüsse durch die Bundesanstalt für Arbeit zu erhalten. Auch wenn diese primär ein Instrument der sozialpolitischen Flankierung des Umbruchprozesses darstellen, kommen sie den begünstigten Betrieben unmittelbar zugute. Insofern handelt es sich um eine Aufweichung der bis dahin verfolgten Strategie, denn Lohnkostenzuschüsse stellen letztlich nichts anderes als Beihilfen für die laufende Produktion dar.

Versucht man eine Bewertung der Strategie der Förderpolitik für die neuen Bundesländer, so fällt das Urteil — wie schon im 15. Bericht dargelegt — gemischt aus:

- Einerseits ist die anfänglich verfolgte Linie, mittels Investitionsanreizen den Aufbau eines neuen Kapitalstocks in Ostdeutschland zu befördern, nach und nach in Rich-

tung auf eine an betrieblichen Funktionalbereichen orientierten Förderpolitik modifiziert worden. Wegen der Vielzahl möglicher Ursachen für mangelnde unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit läuft es sich hierauf einlassende Förderung Gefahr, an Transparenz zu verlieren und die Eigeninitiative der Unternehmer zu schmälern. Nicht so recht überzeugen kann zudem, daß weiterhin das Handwerk und der innerstädtische Handel besonders begünstigt werden. Und schließlich: Problematisch ist es, die Sonderförderung-Ost unmittelbar mit einem niedrigen Niveau von Einkommen und Beschäftigung zu begründen, denn in einer Marktwirtschaft kann der Staat nicht die Verantwortung für ein normativ gesetztes Einkommens- und Beschäftigungsniveau übernehmen. Mit diesem Argument ließe sich eine Fortsetzung der Förderung für einen sehr langen Zeitraum rechtfertigen.

- Andererseits hat die Politik seit 1997 eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die in die richtige Richtung gehen. Hierzu gehört die Konzentration der Förderung auf diejenigen Wirtschaftsbereiche, die am stärksten von Standortnachteilen betroffen sind — also die im überregionalen Wettbewerb stehenden Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungsbereiche. Ebenso ist die Substitution von Sonderabschreibungen durch Investitionszulagen positiv zu bewerten, auch wenn die Anhebung der Zulagensätze dem Ziel einer degressiven Ausgestaltung der Förderung widerspricht. Und schließlich: Es zeichnet sich ab, daß die Sonderförderung-Ost — im Einklang mit den Empfehlungen der drei Institute — zunehmend in die allgemeine Regional- und Mittstandsförderung eingebunden wird. Zwar ist das Förderinstrumentarium insgesamt noch immer sehr umfassend — die Zahl der Programme für Unternehmen in den neuen Bundesländern belief sich zuletzt auf fast 400.¹⁰ Der größte Teil der Programme des Bundes und der EU ist indes auch in Westdeutschland verfügbar. Zuletzt gab es im Rahmen der Förderung für Unternehmen durch den Bund noch zwölf Programme, die allein in Ostdeutschland angeboten wurden, und bei nur drei weiteren Programmen erhielten ostdeutsche Antragsteller besondere Vergünstigungen.

Welche Strategie die Bundesregierung bei der Förderpolitik für die neuen Länder künftig verfolgen wird, ist erst in Umrissen absehbar. Sie hat ein „Aufbau-Programm Zukunft Ost“ angekündigt, mit dem die Wirtschaftskraft der neuen Länder gestärkt werden soll. Über die Ausgestaltung der Investitionsförderung im Rahmen der Gemein-

¹⁰ Auf den Bund entfallen nach Angaben der BMWi-Förderdatenbank 109 verschiedene Programme, auf die Europäische Union 85 und auf die ostdeutschen Länder knapp 200. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß innerhalb der einzelnen Programme verschiedene Einzelmaßnahmen möglich sind.

schaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll schon in Kürze entschieden werden. Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, neue Schwerpunkte bei der Innovationsförderung zu setzen und eine grundlegende Vereinfachung des gesamten Instrumentariums der Mittelstandsförderung vorzunehmen.

Die Rolle der Lohnpolitik

Beim Übergang zur Marktwirtschaft wäre es erforderlich gewesen, daß die Tarifvertragsparteien ihre Rolle für die Sicherung der Arbeitsplätze annehmen. Das ist nicht geschehen. Statt auf die geringe Leistungskraft der Unternehmen Rücksicht zu nehmen, verständigten sie sich darauf, rasch den Einkommensrückstand gegenüber Westdeutschland aufzuholen. Das Tempo der Lohnentwicklung bestimmte fortan das Tempo der Produktivitätsentwicklung. Der andere Weg, nämlich die Lohnsteigerungen am Produktivitätsfortschritt zu orientieren, wäre im Hinblick auf die Arbeitsplätze der bessere gewesen.

Tarifvertragsparteien in der Zwickmühle

Es sei eingeräumt — die Tarifvertragsparteien steckten in einer Zwickmühle:

- Einerseits: Die katastrophale wirtschaftliche Lage der Unternehmen verlangte, die Reallöhne abzusenken statt sie anzuheben. Dann hätte zumindest ein Teil der Arbeitsplätze, die später verloren gingen, in Form von „verlängerten Werkbänken“ erhalten werden können, wenn auch vielleicht nur für einige Zeit. Diesen Weg sind die meisten Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa gegangen, vornehmlich indem sie ihre Währungen kräftig abwerteten und damit die Lohnstückkosten (ausgedrückt in fremder Währung) herabdrückten.
- Andererseits: Der Erwartungsdruck im Osten war enorm. Es war den Menschen dort kaum zu vermitteln, daß sie für die „gleiche Arbeit“ deutlich schlechter bezahlt werden sollten als die Menschen im Westen. Führende Mitglieder der Bundesregierung hatten ihnen versprochen, daß es beim Übergang zur Marktwirtschaft keine Verlierer geben werde. Die Abwanderungswelle, die im Frühjahr 1990 nur deshalb merklich abebbte, weil sich die wirtschaftlichen Perspektiven für die Menschen deutlich aufhellten, wäre erneut in Bewegung gekommen. Das hätte, wie in einem System kommunizierender Röhren, die Effektivlöhne in Ostdeutschland so oder so nach oben gezogen. Es gab also einen erheblichen Sog vom Markt, gegen den sich die Tarifvertragsparteien vergeblich gestemmt hätten.

Die Entscheidung für höhere Löhne und gegen mehr Arbeitsplätze wurde freilich den Tarifvertragsparteien durch die damalige Konstellation erleichtert: Sie sahen sich in keiner Weise für die finanziellen Folgen ihrer lohnpolitischen Entscheidungen in der Verantwortung. Die

Gewerkschaften buchten den Verlust von Arbeitsplätzen zu den Kosten der Transformation, für die der Steuer- und Beitragszahler einzustehen hatte. Und auch die Arbeitgeber (deren Vertreter anfangs fast alle aus dem Westen kamen) mußten in dieser Hinsicht wenig Skrupel haben. Denn das Ergebnis berührte nicht ihre eigenen Betriebe, sondern solche, die zum großen Teil im Besitz der THA waren, die deren Verluste abzudecken hatte. Auch sah man in manch ostdeutschem Unternehmen einen potentiellen Konkurrenten, den man sich auf diese Weise vom Halse halten konnte.

Bei der tarifpolitischen Weichenstellung waren anfangs aber auch Prognoseirrtümer mit im Spiel. Es war die Einschätzung verbreitet, daß die ostdeutschen Unternehmen in wenigen Jahren den Produktivitätsrückstand aufholen könnten. Entsprechend wurden im ersten Halbjahr 1991 in größeren Wirtschaftsbereichen (wie in der Eisen- und Stahlindustrie, in der Metall- und Elektroindustrie sowie im Metallhandwerk) Stufentarifverträge vereinbart, die vorsahen, innerhalb von drei Jahren das östliche Tarifniveau an das westliche heranzuführen. Zwar verlangsamte sich das Tempo der Lohnangleichung merklich, als erkennbar wurde, daß viele Unternehmen mit den Abschlüssen nicht zurechtkamen. Es wurden mittelfristige Stufenvereinbarungen revidiert und Ausnahmeregelungen wie Öffnungsklauseln oder Härtefallregelungen vereinbart. Aber eine Kehrtwende, und dies müssen sich die Tarifvertragsparteien vorbehalten lassen, wurde nicht geschafft.

Beschäftigtenabbau bremst Anstieg der Arbeitskosten

Inzwischen haben die effektiven Bruttomonatsverdienste im Produzierenden Gewerbe und in einer Reihe von Dienstleistungsbereichen — schreibt man die Ergebnisse der jüngsten Verdiensterhebung fort — in Ostdeutschland rund 75 % der Verdienste in Westdeutschland erreicht. Seit dem Jahre 1991, für das erstmals vergleichbare Daten vorliegen, sind sie in nominaler Rechnung auf fast das Doppelte — und wenn man den zwischenzeitlich eingetretenen Kaufkraftschwund berücksichtigt — auf knapp das Anderthalbfache gestiegen. Dabei muß noch mit ins Bild genommen werden, daß die Verdienste schon kurz vor und nach dem Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion kräftig angehoben worden waren — das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen der vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten in der DDR-Industrie lag im Jahre 1989 bei etwa 1 300 Mark.

Die Lohnwelle überrollte gleichsam die ostdeutsche Wirtschaft, und zwar gerade zu einer Zeit, als dieser der Absatz wegbrach. Um die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, mußten die Treuhandanstalt sowie die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in die Bresche springen. Erstere mußte Liquiditätskredite gewähren, letztere vor allem Kurzarbeitergeld finanzieren. In den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion

Tabelle 12

Zur Entwicklung der Bruttomonatsverdienste in Ostdeutschland

	1991	1997	1997/1991	Nachrichtlich: Ost-West-Verdienstrelation	
				1991	1997
	DM		%	Westdeutschland=100	
Produzierendes Gewerbe	1 963	3 746	91	47	73
Arbeiter	1 887	3 332	80	50	76
Männer	1 920	3 435	79	50	75
Frauen	1 482	2 667	80	54	81
Angestellte	2 195	4 770	117	42	74
Männer	2 437	5 340	119	42	76
Frauen	1 902	3 991	110	49	82
Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe					
Angestellte	1 819	3 581	97	47	75
Männer	2 022	3 942	95	45	73
Frauen	1 777	3 377	90	55	83
Nachrichtlich: Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte	x	x	38	x	x

Quelle: Statistisches Bundesamt.

standen Millionen Arbeitnehmer praktisch auf der Lohnliste der THA. Die BA unterstützte zeitweise rund 2 Millionen Kurzarbeiter, davon arbeitete ein großer Teil überhaupt nicht.

Für das Jahr 1991 weist die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bei den ostdeutschen Unternehmen Lohnstückkosten aus, die um die Hälfte höher waren als bei den westdeutschen Unternehmen. Die Reaktion auf den Lohnkostendruck war ein drastischer Abbau von Arbeitsplätzen. Am Jahresanfang 1992 waren von den einst fast 10 Millionen Erwerbstätigen in der DDR nur noch rund 6 ½ Millionen in einem Beschäftigungsverhältnis. Der Beschäftigtenrückgang wäre sogar noch drastischer ausgefallen, hätte nicht die BA durch den massiven Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden beschäftigungspolitischen Instrumente und hätte nicht die THA durch gravierende Verzögerungen bei der Stilllegung von Unternehmen gegengehalten.

Der Personalabbau schlug sich zwar in kräftigen Produktivitätssteigerungen nieder — seit 1991 hat sich die Arbeitsproduktivität in der ostdeutschen Wirtschaft mehr als verdoppelt. Dennoch konnten sich viele Unternehmen bislang nicht aus der Kostenklemme befreien — weil nämlich die Verdienste ebenfalls beträchtlich gestiegen sind. Zwar bildeten sich die Lohnstückkosten allmählich zurück. Aber gegenüber ihren Hauptkonkurrenten, den westdeutschen Unternehmen, haben sie nicht viel Boden wettmachen können. Denn auch in Westdeutschland und anderswo sind in den letzten Jahren die Lohnstückkosten spürbar gesunken.

Verbandsflucht als Korrektiv

Die Tariflöhne, die am Verhandlungstisch vereinbart wurden, haben sich nicht überall am Markt durchsetzen lassen. Waren anfangs die Effektivverdienste den Tarifverdiensten noch vorausgeeilt — das galt insbesondere für das Baugewerbe und das Handwerk, die damals sehr gut beschäftigt waren —, wurde von 1993/94 an der Abstand zwischen beiden wieder kleiner, die Lohndrift also negativ. Eine wachsende Zahl von Unternehmen ging dazu über, Vergütungen „unter Tarif“ zu zahlen, sei es, weil sie keiner Tarifbindung unterlagen, sei es aber auch, weil sie sich über Tarifverträge mit Einverständnis der Betriebsräte und Mitarbeiter hinwegsetzten. Nach der letzten DIW-Umfrage von Anfang 1998 gaben fast 80 % der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe an, daß sie keinem tariffähigen Arbeitgeberverband angehören. Von den restlichen 20 % der Unternehmen erwog jedes vierte einen Austritt. Auch bei einer Gewichtung der Ergebnisse mit der Zahl der Beschäftigten — kleinere Unternehmen sind viel seltener verbandsgebunden als größere — überwiegen inzwischen mit einem Anteil von 55 % die Nichtmitgliedsunternehmen. Die Verbandsflucht im Osten geht also weiter. Zum Vergleich: Bei einer früheren Umfrage im Winter 1993/94 erklärten erst 64 % der Unternehmen mit 24 % der Beschäftigten, daß sie keinem Verband angehören. Dies spiegelt sich auch bei der Entlohnung: Die Zahl der Unternehmen, die einräumen, daß sie ihre Beschäftigten unter Tarif bezahlen, ist zwischen beiden genannten Befragungen von 35 % auf 41 % gestiegen.

Anfang 1998 wurden im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe 28 % der Beschäftigten unter Tarif bezahlt, Ende 1993/Anfang 1994 waren es erst 12 %. Vor allem unter den eigenständigen Unternehmen ist untertarifliche Entlohnung weit verbreitet.

Zudem wächst offenbar die Zahl der Unternehmen, die zwar der Tarifbindung unterliegen, die aber weniger als den Tariflohn zahlen. Dabei dürfte es sich nur zum kleineren Teil um solche Unternehmen handeln, die von den Gewerkschaften akzeptierte Sonderregelungen (Härtefall-

Tabelle 13

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband und der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1998¹⁾

	... % der Unternehmen sind in einem Arbeitgeberverband % der Beschäftigten entfallen auf Unternehmen, die in einem Arbeitgeberverband ...		
	Mitglied ...		kein Mitglied	Mitglied sind ...		kein Mitglied sind
	und wollen es bleiben	und denken an einen Austritt		und es bleiben wollen	und an einen Austritt denken	
Alle Unternehmen	15 (26)	6 (10)	79 (64)	36 (62)	9 (12)	55 (24)
darunter:						
Eigenständige Unternehmen	10 (16)	5 (9)	85 (75)	17 (31)	9 (16)	75 (53)
Unternehmen in Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	33 (40)	7 (10)	60 (50)	55 (67)	10 (12)	36 (21)
darunter:						
Privatisierte THA-Unternehmen	24 (31)	9 (15)	67 (54)	43 (39)	10 (11)	47 (50)
Reprivatisierte THA-Unternehmen	14 (25)	8 (8)	78 (67)	38 (58)	7 (16)	55 (26)
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	19 (25)	8 (10)	73 (64)	34 (59)	9 (23)	57 (19)
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	9 (12)	3 (2)	88 (86)	19 (29)	9 (2)	72 (69)
	... % der Unternehmen der jeweiligen Gruppen zahlen im wesentlichen ...			In der jeweiligen Gruppe sind ... % der Arbeitskräfte in Unternehmen beschäftigt, die im wesentlichen ... zahlen		
	Tariflöhne	Löhne über Tarif	Löhne unter Tarif	Tariflöhne	Löhne über Tarif	Löhne unter Tarif
Alle Unternehmen	54 (60)	5 (5)	41 (35)	67 (83)	5 (5)	28 (12)
darunter:						
Eigenständige Unternehmen	50 (54)	4 (5)	46 (41)	57 (68)	3 (6)	40 (26)
Unternehmen in Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	66 (80)	9 (8)	25 (12)	77 (92)	6 (4)	17 (4)
darunter:						
Privatisierte THA-Unternehmen	57 (65)	4 (4)	40 (31)	73 (84)	3 (4)	24 (12)
Reprivatisierte THA-Unternehmen	43 (49)	2 (4)	55 (47)	62 (59)	3 (6)	36 (35)
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	63 (45)	10 (8)	27 (47)	73 (78)	8 (12)	19 (10)
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	53 (58)	5 (7)	42 (34)	57 (64)	7 (10)	36 (26)

¹⁾ In Klammern: Winter 1993/1994.

Quellen: Umfrage des DIW von Anfang 1998 und vom Winter 1993/1994.

klauseln, Vereinbarungen im Rahmen der Konzertierten Aktion) ausgehandelt haben. Der größere Teil besteht wohl aus solchen Unternehmen, die mit der Belegschaft auf eigene Faust Vereinbarungen getroffen haben, ohne die Gewerkschaften zu fragen.¹¹ Die Gewerkschaften haben dagegen nur stumpfe Waffen. Rechtlich steht ihnen zur Zeit nur zu, per Einwirkungsklage Druck auf den jeweiligen Arbeitgeberverband auszuüben, um die Einhaltung des Vertrages durch das Mitgliedsunternehmen durchzusetzen. Sie können jedoch nicht Verstöße gegen das Tarifrecht auf dem Wege der Verbandsklage ahnden.

Um die Austrittswelle einzudämmen, werden in Ostdeutschland inzwischen neue Formen der Verbandsmitgliedschaft diskutiert. So will der Sächsische Metallarbeiterverband seinen Mitgliedsfirmen ein Sonderkündigungsrecht einräumen, das verkürzte Kündigungsfristen vorsieht. Auch prüft er, ob es möglich ist, eine spezielle Mitgliedschaft ohne Tarifbindung einzuführen. Mitglieder mit einem solchen Sonderstatus wären dann nicht verpflichtet, einen Tarifabschluß zu übernehmen. Zusätzlich bietet der Metallarbeiterverband seinen Unternehmen einen mit der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) ausgehandelten Tarifvertrag an, der im Vergleich zu dem mit der IG Metall geschlossenen Vertrag gewisse Erleichterungen vorsieht. Dies zeigt, daß nun auch die Verbände nicht mehr umhin können, nach Lösungen zu suchen, die der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der Unternehmen gerecht werden.

Die Ergebnisse einer Befragung durch das IAB-Betriebspanel zeigen, daß die Tarifbindung im Osten viel geringer ist als im Westen. Danach waren nur 25 % aller ostdeutschen Unternehmen (mit 44 % der Beschäftigten) durch einen Branchentarifvertrag gebunden, jedoch 50 % der westdeutschen Unternehmen (mit 65 % der Beschäftigten). Relativ gering — auch im Vergleich zum Westen — ist im Osten die Tarifbindung im Handel und bei den sonstigen Dienstleistungsunternehmen, relativ hoch ist sie im Produzierenden Gewerbe. Wie nicht anders zu erwarten, steigt die Bindung mit der Unternehmensgröße: Die im Osten zahlenmäßig starke Gruppe der Kleinunternehmen praktiziert kaum den Flächentarifvertrag.

Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung

Einkommensentwicklung

Die Bürger der DDR waren gegen die Fährnisse des Lebens weitgehend sozial abgesichert. Es gab nicht nur Schutz gegen Krankheit und Erwerbsunfähigkeit im Alter, sondern es wurde ihnen auch durch die DDR-Verfassung

¹¹ Der DGB hat bei einer Umfrage unter Betriebsräten ermittelt, daß rund 30 % der ostdeutschen Unternehmen die Tarifbindung unterliefen (Handelsblatt, 6.1.1999).

Tabelle 14

Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband nach der Entlohnung ihrer Beschäftigten

	Unternehmen, die in einem Arbeitgeberverband ...			
	Mitglied sind			kein Mitglied sind
	Insgesamt	davon: Unternehmen, die ...		
		es bleiben wollen	an einen Austritt denken	
	... % der Unternehmen zahlen im wesentlichen ...			
Tariflöhne	81	82	77	46
Löhne über Tarif	6	7	3	5
Löhne unter Tarif	13	11	20	49
Insgesamt	100	100	100	100
	... % der Arbeitskräfte entfallen auf Unternehmen, die im wesentlichen ... zahlen			
Tariflöhne	87	88	84	49
Löhne über Tarif	6	7	2	4
Löhne unter Tarif	7	5	14	47
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW von Anfang 1998.

(Art. 24, Abs. 1) ein Arbeitsplatz garantiert. Ihr materieller Lebensstandard war an westlichen Verhältnissen gemessen hingegen bescheiden. Zwar war die materielle Grundversorgung gesichert, doch es mangelte an vielen Gütern und Diensten, besonders an solchen, die zum sogenannten gehobenen Bedarf zählen.

Es steht außer Zweifel, daß sich der Lebensstandard der Ostdeutschen inzwischen stark verbessert hat. Allerdings läßt sich das tatsächliche Ausmaß nicht exakt bestimmen. Ein Vergleich der damaligen mit der heutigen Kaufkraft wirft große methodische Probleme auf — weil sich der solchen Berechnungen zugrundeliegende Warenkorb stark verändert hat und weil insbesondere die Qualität der Güter heute oft eine ganz andere ist; das gilt für einen Großteil der langlebigen Konsumgüter, für Wohnungen und selbst für die meisten Lebensmittel. Deshalb muß sich ein solcher Vergleich auf die Entwicklung der Einkommen beschränken.¹² Nach den Ergebnissen des Sozio-oekonomischen Panels, die allerdings nur über die Einkommensentwicklung in der Zeit von 1991 bis 1995 Auskunft geben, zeigt sich folgendes:

- In den neuen Bundesländern sind die Haushaltseinkommen nominal rasch gestiegen. So erhöhten sich die Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit im genannten

Zeitraum um 40 %. Nicht ganz so kräftig fiel der Anstieg bei den Nettoerwerbseinkommen aus, weil die meisten Einkommensbezieher in eine höhere Steuerprogression hineinwuchsen und sich die Beitragssätze für die Sozialversicherung erhöhten. Sehr viel schneller als die Erwerbseinkommen stiegen die Transfereinkünfte: Sozialrenten, Arbeitslosenunterstützung, sonstige Leistungen der Arbeitsämter, Wohngeld, Sozialhilfe, Kindergeld, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz u. ä. erhöhten sich in der Summe um reichlich 80 %.

¹² Fokussiert werden sollen insbesondere die Einkommen der Haushalte, denn für den materiellen Lebensstandard der Individuen ist es letztlich entscheidend, wieviel an Einkommen seiner Lebensgemeinschaft zufließen. Aber die Haushaltseinkommen sind bei einer Reihe von Fragestellungen kein hinreichender Maßstab für die materiellen Lebensbedingungen eines Haushalts — und zwar vor allem deshalb nicht, weil der Einkommensbedarf stark von der Zahl der Haushaltsmitglieder abhängt. So hat bei gleichem Einkommen ein Ein-Personen-Haushalt eine sehr viel günstigere Einkommensposition als eine Familie mit mehreren Kindern. Diesem Umstand wird mit einer Gewichtung der Haushaltseinkommen Rechnung getragen. Um die Einkommen mit dem Bedarf eines Haushalts entsprechend der in ihm lebenden Erwachsenen und Kinder zu gewichten, gibt es mehrere einschlägige Verfahren. Sie unterscheiden sich insgesamt nur wenig voneinander. Hier wurde das OECD-Konzept verwendet.

Tabelle 15

**Jahreseinkommen von ausgewählten Haushaltsgruppen in Ostdeutschland
1991 und 1995**

Haushalte, deren Einkommen überwiegend ³⁾ aus ... besteht	Verfügbare Einkommen ¹⁾ (bedarfsgewichtet ²⁾)			
	1991 in DM	1995 in DM	Veränderung 1995 gegenüber 1991 in %	1995 Westdeutschland =100
Einkommen aus Erwerbstätigkeit	20 310	29 110	43,3	80,0
darunter:				
Ein-Personen-Haushalt	17 150	24 950	45,5	73,8
Paare ohne Kinder	21 050	33 420	58,7	75,2
Alleinerziehende	15 980	22 660	41,8	84,5
Paare mit Kindern unter 16 Jahren	19 730	27 030	37,0	85,1
Paare mit Kindern über 16 Jahren	25 390	36 640	44,3	88,0
Paare mit Kindern über und unter 16 Jahren	21 110	29 360	39,1	83,2
Renten, Pensionen	13 230	23 160	75,0	81,7
darunter:				
Ein-Personen-Haushalt	11 520	21 050	82,8	79,1
Paare	15 700	26 440	68,3	84,3
Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Leistungen nach dem Bafög u.ä.	8 350	15 320	83,6	159,8
Alle Haushalte	17 770	26 080	46,8	81,1

¹⁾ Ohne kalkulatorische Einkommen aus eigenem selbstgenutztem Wohnraum. — ²⁾ Nach dem OECD-Konzept. — ³⁾ Zu mehr als 60 %.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

- Im selben Zeitraum haben die Verbraucherpreise zwar ebenfalls kräftig angezogen, aber bei weitem nicht so stark wie die Einkommen. So haben sich die bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen um knapp die Hälfte erhöht, die Verbraucherpreise dagegen lediglich um knapp ein Drittel. Folglich hatten die ostdeutschen Haushalte im Durchschnitt einen realen Einkommenszuwachs von etwa einem Achtel zu verzeichnen.¹³ Die westdeutschen Haushalte mußten dagegen bei den verfügbaren Einkommen real einen Verlust von etwa 5 % hinnehmen.
- Die nominal stärksten Einkommenszuwächse konnten diejenigen Haushalte verbuchen, deren Einkommen sich überwiegend aus Transferleistungen des Staates und der Sozialversicherungsträger zusammensetzt. So ist bei den Rentnerhaushalten das Einkommen im untersuchten Zeitraum um drei Viertel gestiegen; bei den Haushalten, die überwiegend von Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe oder anderen Hilfen leben, war der Anstieg sogar noch höher. Die geringste Steigerung bei den bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen erzielten dagegen diejenigen Haushalte, die ihren Lebensunterhalt im wesentlichen durch Erwerbstätigkeit bestreiten und in denen minderjährige Kinder leben. Die westdeutschen Verhältnisse zum Maßstab genommen, gab es allerdings bei den Rentnern auch den größten Nachholbedarf. Bei den Erwerbstätigenhaushalten mit Kindern war er dagegen am geringsten.
- Im Jahre 1995 lag das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Ostdeutschland nur noch etwa 20 % unter dem westdeutschen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dort die Kaufkraft der Einkommen damals höher als in Westdeutschland war und wohl immer noch ist. So konnten 1995 die ostdeutschen Verbraucher für 91 DM die gleiche Gütermenge erwerben, für die die westdeutschen Verbraucher 100 DM zahlten. Real hätten sich demzufolge die ostdeutschen Haushalte 1995 bis auf 90 % dem westdeutschen Einkommensniveau genähert.
- Im Hinblick auf den Grad der Anpassung zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede. So konnten sich die Haushalte von Rentnern näher an das westdeutsche Einkommensniveau heranschieben als Erwerbstätigenhaushalte. Bei ersteren wiederum standen im Ost-West-Vergleich Zwei-Personen-Haushalte besser da als Ein-Personen-Haushalte. Das liegt vor allem daran, daß bei Rentner(ehe)paaren in den neuen Bundesländern häufiger als in Westdeutschland beide Partner Altersbezüge aufgrund früherer Erwerbstätigkeit beziehen. Am stärksten haben sich Haushalte mit erwachsenen Kindern dem westdeutschen Einkommensniveau angenähert. Dabei schlägt zu Buche, daß diese Haushalte im Osten mehrere Einkommensbezieher haben. Ähnliches gilt für Erwerbstätigenhaushalte mit minderjährigen Kindern; auch dort sind die Einkommensunterschiede zwischen Ost und West nicht mehr sehr groß. Recht weit ist dagegen noch der Abstand bei Erwerbstätigenhaushalten von Alleinstehenden und von Paaren ohne Kinder — vor allem deshalb, weil sie sich im wesentlichen nur auf ihre Einkommen aus Erwerbstätigkeit stützen. Ein Sonderfall sind diejenigen Haushalte, deren Einkommen überwiegend aus Arbeitslosenunterstützung und anderen staatlichen Transfers besteht. In Ostdeutschland haben diese Haushalte im Schnitt ein höheres Einkommen als in Westdeutschland. Und schließlich: Im Osten gibt es vergleichsweise viele Haushalte, die vornehmlich von Arbeitslosenunterstützung leben, im Westen dagegen vergleichsweise viele, die auf Sozialhilfe angewiesen sind.
- Alles in allem hatte schon im Jahre 1995 ein großer Teil der ostdeutschen Haushalte beim Einkommen mit den westdeutschen Haushalten gleichziehen können. So kam — unter Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede zwischen Ost und West — die Hälfte aller Haushalte in den neuen Bundesländern auf ein bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen, das dem der mittleren vier von zehn Einkommensgruppen in den alten Bundesländern entsprach. Haushalte, die bei den hohen Einkommen mithalten konnten, gab es indes noch nicht sehr viele. Allerdings finden sich in den neuen Bundesländern auch weniger Haushalte als im Westen, die nur über ein sehr geringes Einkommen verfügen. Es gibt also im Osten eine merklich geringere Streuung der Einkommen als im Westen. Allerdings ist eine zunehmende Differenzierung im Gange: Im Jahre 1991 lagen die Haushaltseinkommen im Osten noch viel dichter beieinander als vier Jahre später.
- Erhebliche Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern zeigen sich bei der Zusammensetzung der Quellen, aus der die Haushaltseinkommen gespeist werden. Die ostdeutschen Haushalte erzielen geringere Vermögenseinkünfte als die westdeutschen. Zudem nutzen sie weniger häufig eigenen Wohnraum. Allerdings holen sie in dieser Hinsicht auf. Ein sehr viel größeres Gewicht als im Westen haben dagegen Sozialtransfers. Das gilt für die Altersbezüge, mehr aber noch für die sonstigen Leistungen. Die Bedeutung der Transfereinkünfte zeigt sich auch darin, daß diese in der Summe höher sind als die Zahlungen an Einkommensteuer und Sozialabgaben.

¹³ Tatsächlich dürfte der Realeinkommenszuwachs aber größer sein. Denn bei der amtlichen Preisstatistik können Qualitätsverbesserungen für die Güter des privaten Verbrauchs erfahrungsgemäß nur unzureichend erfaßt werden. Der Preisanstieg wird deshalb überzeichnet. Das ist ein generelles Problem. Insbesondere durch die Umschichtungen im Warenkorb hin zu qualitativ höherwertigen Gütern haben die ostdeutschen Verbraucher wohl stärker als die westdeutschen von Qualitätsverbesserungen profitiert.

Tabelle 16

**Ausstattungsgrad ostdeutscher und westdeutscher privater Haushalte
mit langlebigen Gebrauchsgütern
in %**

	Ostdeutsche Haushalte		Westdeutsche Haushalte	
	1993	1998	1993	1998
Kraftfahrzeuge				
Personenkraftwagen	66,2	70,6	73,9	76,2
fabrikneu gekauft	31,8	36,6	37,9	37,1
gebraucht gekauft	37,7	40,1	40,7	44,7
Krafträder	10,9	8,1	7,7	11,5
Audio-, Videogeräte				
Fernsehgerät	96,2	97,8	95,3	94,4
Videorecorder	35,9	61,3	48,5	62,7
Videokamera	6,3	17,1	11,1	16,5
Hi-Fi-Anlage	.	55,9	.	69,9
Kommunikationstechnik				
Stationäres Telefon ¹⁾	48,8	94,3	97,4	97,3
Mobiles Telefon, Handy	.	10,8	.	11,4
Faxgerät, PC-Fax	.	9,1	.	16,3
ISDN-Anschluß	.	3,1	.	6,1
Internet-Zugang	.	5,2	.	8,8
PC mit CD-Romlaufwerk	.	24,9	.	30,1
Haushaltsgeräte				
Kühlschrank	95,5	99,3	95,4	99,0
Gefrierschrank, -truhe	66,6	80,0	75,1	76,9
Geschirrspülmaschine	2,7	25,7	38,0	49,1
Waschmaschine	91,2	94,3	88,2	91,2
Wäschetrockner	1,5	13,6	24,3	33,1

¹⁾ Einschließlich schnurloser Telefone.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Es steht außer Zweifel, daß sich seit 1995, dem Jahr, auf dem diese Analyse basiert, die Haushaltseinkommen in nominaler wie in realer Rechnung in den neuen Bundesländern weiter an die in den alten Bundesländern angeglichen haben. Denn seitdem sind alle gewichtigen Einkommensarten im Osten rascher gestiegen als im Westen — die Sozialrenten, die Leistungen an Arbeitslose, die Nettolöhne und -gehälter sowie die Vermögenseinkommen. Kaum stärker als im Westen haben sich dagegen die Verbraucherpreise erhöht.

Die deutliche Steigerung des Lebensstandards der Ostdeutschen zeigt sich nicht nur bei den Einkommen der Haushalte, sondern auch bei ihrer Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 1998 hat sich der Ausstattungsgrad im Vergleich zu 1993 praktisch überall deutlich verbessert. Bei einigen Gütern wurde das westdeutsche Ausstattungsniveau mittlerweile erreicht oder sogar übertroffen — wie bei Kühlschränken, Gefriertruhen, Videorecordern, Videokameras, Fernsehgeräten oder Waschmaschinen, wobei teilweise schon vordem ein

hohes Niveau erreicht war, jedenfalls in quantitativer Hinsicht. Weitgehend aufgeholt werden konnte der Rückstand auch beim Telefonanschluß. Bei der Ausstattung mit Hi-Fi-Anlagen oder mit Personenkraftwagen weisen die ostdeutschen Haushalte dagegen noch einen Rückstand auf — wenn auch keinen sehr großen. Beim Besitz von Personenkraftwagen ist zu differenzieren: Bei den Haushalten mit einem Haushaltsvorstand, der jünger als 45 Jahre ist, liegt der Osten sogar vorn. Noch große Rückstände weisen die Haushalte dort bei Wäschetrocknern, Geschirrspülern und modernen Heimcomputern auf; dabei handelt es sich um Güter, die auch bei westdeutschen Haushalten nicht zur Standardausstattung gehören.

Zufriedenheit mit der persönlichen Einkommenssituation

Am Vorabend der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion waren die Erwartungen der Menschen in der DDR sehr hoch gesteckt. Allgemein ging man davon aus, daß

Tabelle 17

**Zufriedenheit¹⁾ der Ostdeutschen und der
Westdeutschen²⁾ mit dem
Haushaltseinkommen 1996 und 1997**

	Ost- deutschland	West- deutschland
	1996	
Personen mit bedarfsgewichtetem Jahreshaushaltseinkommen ³⁾ 1995 in Höhe von ...		
weniger als 19 000 DM	4,15	4,81
19 000 DM bis 25 000 DM	5,18	5,37
25 000 DM bis 30 000 DM	5,43	5,98
30 000 DM bis 37 000 DM	5,88	6,24
mehr als 37 000 DM	6,53	6,95
Insgesamt	5,46	6,21
	1997	
Erwerbsstatus		
Selbständige ⁴⁾	5,60	5,79
Abhängig Beschäftigte	5,46	6,38
Personen in betrieblicher Ausbildung	4,64	5,10
Geringfügig Beschäftigte	5,06	6,56
Arbeitslose	3,77	4,13
Schüler, Studenten	3,43	4,85
Rentner, Pensionäre	5,90	6,19
Sonstige	4,35	5,85
Insgesamt	5,18	6,02
¹⁾ Arithmetisches Mittel der Nennungen; die Skala reicht von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden). — ²⁾ Bevölkerung jeweils im Alter von über 16 Jahren. — ³⁾ Verfügbares Einkommen bedarfsgewichtet nach dem OECD-Konzept. — ⁴⁾ Einschließlich mithelfender Familienangehöriger. Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.		

sich die materiellen Lebensbedingungen rasch verbessern würden und daß in nicht allzu ferner Zukunft ein Lebensstandard wie im Westen erreicht werden kann. Allerdings war auch die Unsicherheit recht groß, vor allem die Sorge um die Arbeitsplätze. Mit dieser diffusen Stimmungslage hing wohl zusammen, daß die Ostdeutschen im Sommer 1990 mit ihrer Einkommenssituation nicht unzufrieden waren. Beeinflußt wurde die damalige Einschätzung auch dadurch, daß bereits im Frühjahr 1990 die Löhne kräftig angehoben worden waren, aber auch dadurch, daß sich bereits erste Entlassungen ankündigten.

Als später die Welle der Entlassungen einsetzte, kam es zu einer Desillusionierung, und die Zufriedenheit mit der eigenen wirtschaftlichen Lage nahm deutlich ab. Obwohl sich die Einkommenssituation der meisten ostdeutschen Haushalte erheblich verbesserte, erreichte erst im Frühjahr 1995 der Zufriedenheitswert wieder den Stand vom Sommer 1990. Andere Erhebungen — so etwa die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften

(Allbus) — signalisieren für diesen Zeitraum zwar keinen Rückgang in der Bewertung. Ebenso wie das Sozio-oekonomische Panel belegen sie aber, daß sich im längerfristigen Vergleich die Zufriedenheit der ostdeutschen Bevölkerung mit ihrer wirtschaftlichen Lage kaum verändert hat.

Alle diesbezüglichen Erhebungen kommen zu dem Befund, daß die Ostdeutschen ihre wirtschaftliche Lage weniger günstig einschätzen als die Westdeutschen. Bei den Westdeutschen hat freilich die Zufriedenheit im Laufe der letzten Jahre abgenommen — was angesichts der realen Einkommensverluste nicht verwundert. Auffällig ist, daß sowohl von den Ostdeutschen wie von den Westdeutschen die allgemeine Wirtschaftslage im Durchschnitt als schlechter empfunden wird als die eigene wirtschaftliche Situation.

Es ist sehr schwer zu sagen, warum die meisten Ostdeutschen mit ihren materiellen Lebensbedingungen unzufriedener sind als Westdeutsche, selbst wenn sie ein ähnlich hohes Einkommen haben. Eine Erklärung könnte die Theorie der „Relativen Deprivation“ liefern. Auf einen kurzen Nenner gebracht besagt sie, daß die Bewertung der eigenen wirtschaftlichen Situation nicht oder nicht allein davon abhängt, über wieviel Einkommen und Vermögen man selbst verfügt, sondern davon, wie sich die eigene Lage im Vergleich zur Lage anderer darstellt. Es könnte also sein, daß sich Ostdeutsche in vieler Hinsicht als benachteiligt fühlen — etwa weil sie schlechtere Chancen auf einen Arbeitsplatz haben oder weil sie meinen, daß sie weniger anerkannt werden. Aus der Allbus-Erhebung von 1996 ist bekannt, daß dieses Gefühl in der ostdeutschen Bevölkerung stärker verbreitet ist als in der westdeutschen. Das gilt — kategorisiert man die Bevölkerung nach ihrem Erwerbsstatus — für alle Gruppen.

Wer sich benachteiligt fühlt oder wer mit seinem Einkommen und seinem Lebensstandard unzufrieden ist, hat zwei Möglichkeiten: Er kann auf seine eigenen Fähigkeiten setzen, um seine Lage zu verbessern, oder er kann Hilfe von anderen einfordern — etwa vom Staat oder von der Solidargemeinschaft. Ostdeutsche setzen häufiger als Westdeutsche auf den Staat. So sehen sie den Staat stärker in der Verantwortung im Hinblick auf die Nivellierung der Einkommensunterschiede, die Verbesserung des Lebensstandards der Alten und der Arbeitslosen sowie generell der Armen. Sie sind auch häufiger als Westdeutsche für eine Kontrolle der Preise. Da in den neuen Bundesländern größere Teile der Bevölkerung als in Westdeutschland auf Arbeitslose und auf Rentner entfallen, mag ein solches Ergebnis nicht überraschen. Allerdings zieht sich der Wunsch nach mehr Staatseingriffen durch alle Bevölkerungsgruppen. Nach der Allbus-Erhebung waren in den neuen Bundesländern 40 % für Steuersenkung und 60 % für höhere Sozialausgaben; in den alten Bundesländern war es genau umgekehrt.

Wirtschaftspolitische Überlegungen: Regionale Entwicklungspotentiale stärken

In dem Bild, das dieser Bericht von der wirtschaftlichen Situation in den neuen Bundesländern zeichnet, mischen sich Licht und Schatten:

- Was zunächst ins Auge fällt: Bei der wirtschaftlichen Erneuerung sind große Fortschritte zu verzeichnen. Es gibt einen beachtlichen Kreis von Unternehmen, die auf eigenen Füßen stehen und im Wettbewerb voll mithalten können. Die Kommunikationsverbindungen sind inzwischen auf dem modernsten Stand. Und auch die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur, die Sanierung des Wohnungsbestandes sowie die Beseitigung der Umweltschäden kommen gut voran.
- Was aber auch nicht übersehen werden darf: Eine größere Zahl von Unternehmen ist alles andere als gefestigt und läuft Gefahr, aus dem Markt gedrängt zu werden. Zudem verhärtet sich die hohe Unterbeschäftigung, weil keine zusätzlichen Arbeitsplätze auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt entstehen.

Man darf sich deshalb keinen Illusionen hingeben: Der Weg, den die ostdeutsche Wirtschaft zurückzulegen hat, ist noch lang.

Die drei Institute sind von Anfang an der Vorstellung entgegengetreten, daß der große Rückstand in wenigen Jahren und mit Hilfe umfangreicher Transferzahlungen aufgeholt werden kann. Entsprechend haben sie der Wirtschaftspolitik eine langfristige Orientierung angeraten: Es galt, günstige Voraussetzungen für unternehmerische Aktivitäten zu schaffen — durch die Förderung der Investitionstätigkeit und des Gründungsgeschehens sowie durch die Verbesserung der Infrastrukturausstattung. Die Ratio dieser Strategie war es, den neuen Bundesländern zu einer eigenständigen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbasis zu verhelfen. Dieses Ziel ist, wie heute eingeräumt werden muß, bislang nur zum Teil erreicht worden.

Die bisherige Entwicklung wird immer wieder zum Anlaß genommen, die Wirksamkeit der bisherigen Politik in Frage zu stellen. Im Zentrum der Kritik steht dabei die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Länder, aber auch die den Länderhaushalten zur Kompensation fehlender Steuereinnahmen zur Verfügung gestellten Mittel. Die Kritik speist sich aus unterschiedlichen Motiven, und unterschiedlich sind auch die Vorschläge: Die einen wollen vor allem die Förderung aufstocken und sie um neue Instrumente ergänzen, die sich an den spezifischen Problemen von Unternehmen, die sich „trotz guter Perspektiven in Schwierigkeiten befinden“, orientieren. Die Förderung soll sich danach vor allem auf die Beseitigung von vermeintlichen „Schwachstellen“ konzentrieren. Die anderen wollen die Förderung dagegen möglichst rasch einschränken oder sogar beenden. Es gibt jedoch nach Meinung der Institute keine überzeugende Begründung weder für die eine noch für die andere Po-

sition. Sie raten dazu, die Wirtschaftsförderung — wie festgelegt — in der jetzigen Form bis zum Ende des Jahres 2004 fortzuführen.

Gleichwohl: Die Sonderförderung für Ostdeutschland — dies muß in Erinnerung gerufen werden — soll vor allem zum Ausgleich von Standortnachteilen dienen. Darüber hinaus soll sie die höhere Risikoanfälligkeit der Unternehmen abfedern, solange sie sich noch nicht voll im Markt etabliert haben. In dieser Hinsicht gibt es zwischen Wissenschaft und Politik auch keinen Dissens. Beide unterstreichen die Notwendigkeit einer kräftigen „Anschubfinanzierung“.

Es liegt freilich in der Logik dieser Konzeption, daß die Förderung als „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden wird — und daß sie dementsprechend zeitlich befristet und degressiv gestaltet sein sollte. Dies ist zwischen Politik und Wissenschaft nicht unumstritten. Die Institute geben zu bedenken, daß früher oder später die flächendeckende Förderung in eine selektive Regionalförderung überführt werden muß, weil sich nicht alle Regionen im Osten gleich entwickeln. Zudem ist mit Wirtschaftsförderung auf Dauer immer weniger auszurichten, wenn es um die Stärkung der Wettbewerbskraft der Unternehmen geht. Sie kann sogar Gewöhnungseffekte zur Folge haben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie lange kann noch an der bisherigen Konzeption festgehalten und in welcher Weise sollte sie den Gegebenheiten angepaßt werden? Diese Frage muß in absehbarer Zeit beantwortet werden. Im folgenden werden daher einige Abwägungshilfen gegeben.

Zweierlei sollte dabei ins Blickfeld gerückt werden: Erstens besitzt Ostdeutschland zwar als Ganzes immer noch Standortdefizite und eine alles in allem noch nicht gefestigte Unternehmenslandschaft. Doch diese Nachteile verlieren zunehmend an Gewicht. Zweitens kann Ostdeutschland immer weniger als einheitlicher Wirtschaftsraum gesehen werden. Die Entwicklung hat sich schon stark differenziert mit der Folge, daß manche Region im Osten schon besser dasteht als manche Region im Westen. In Sachen Sonderförderung-Ost — hierzu gehören neben der Investitionsförderung sowie anderen Formen der Eigen- und Fremdkapitalhilfe auch ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen — empfiehlt sich deshalb folgendes Vorgehen:

- An der flächendeckenden Sonderförderung der Bildung von Produktivkapital in Form der Investitionszulage sollte bis zum Auslaufen der bisherigen Regelungen Ende 2004 nicht gerüttelt werden. Das gebietet schon der Vertrauensschutz. Danach sollte sie eingestellt werden — und dies sollte schon bald glaubhaft angekündigt werden. Für eine Beendigung der Sonderförderung spricht, daß die Grenzerträge der Fördermaßnahmen erkennbar abnehmen. Auch wächst die Gefahr, daß Subventionsmentalität immer mehr um sich greift und daß Fehlinvestitionen induziert werden — denn eine als

vorübergehend eingeführte Maßnahme kann ihre Wirkung ändern, wenn sie als dauerhaft angesehen wird. Statt dessen sollte eine gesamtdeutsche Regionalförderung — vor allem in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — sowie die EU-Strukturpolitik — vor allem im Rahmen der „Strukturfonds“ und der „Gemeinschaftsinitiative“ — zum Tragen kommen. Zudem sollte endlich eine bessere Koordinierung der Fördermaßnahmen erreicht werden; ungeachtet vielfacher gutachterlicher Ratschläge ist in dieser Hinsicht bisher nicht viel geschehen. So sollten die breitgefächerte Mittelstandsförderung und die Existenzgründungsförderung in einem Programm zusammengefaßt werden.

- Staatliche Hilfen für Unternehmen, die in Schwierigkeiten geraten, sollten tunlichst nicht mehr gewährt werden. Für deren Sanierung sind die Banken zuständig, nicht die BvS oder einzelne Landesregierungen. Es spricht nicht viel dafür, daß Unternehmen, die nach — im Extremfall — zehn Jahren Dauersubventionierung noch nicht saniert sind, jemals die Marktreife erlangen werden. Sie werden über kurz oder lang zu einer untragbaren Belastung für die Steuerzahler. Mit den dafür aufzuwendenden Mitteln ließe sich anderswo ein höherer Ertrag erzielen — auch in bezug auf die Arbeitsplätze.
- Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollte dagegen mit hoher Priorität fortgeführt werden. Hier bestehen noch erhebliche Defizite, vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene. Die Verteilung der Mittel sollte sich stärker als bisher am regionalen Entwicklungspotential orientieren: Es ist nach Ansicht der Institute zweckmäßiger, die Gelder für eine gewisse Zeit noch auf sogenannte Wachstumsknoten statt auf die ländlichen Räume zu konzentrieren. Die erforderlichen Beträge sollten im Rahmen von Bundesergänzungszuweisungen, des Länderfinanzausgleichs sowie der in Artikel 104 GG beschriebenen Gemeinschaftsaufgabe (etwa nach dem Städtebauförderungsgesetz oder dem Gemeindeförderungsgesetz) von Bund und Ländern gemeinsam bereitgestellt werden. Über die künftige Ausgestaltung sollte alsbald Klarheit geschaffen werden, um den nachgeordneten Gebietskörperschaften Planungssicherheit zu geben. Hier sollte der zeitliche Horizont über das Jahr 2004 hinausreichen.

In dem Maße, wie die Nachteile bei den „harten“ Standortfaktoren an Gewicht verlieren, sollten die Mittel zur Beseitigung von Defiziten bei den „weichen“ Standortfaktoren umgeschichtet werden. Dazu zählen vor allem der Wohn- und Freizeitwert sowie die Umweltqualität. „Weiche“ Standortfaktoren machen einen wichtigen Teil des Entwicklungspotentials von Regionen aus. Bei der Ansiedlung von Unternehmen können sie sogar entscheidend sein, etwa wenn qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, die mit ihren Familien von außen angelockt wer-

den müssen. „Weiche“ Standortfaktoren lassen sich am besten dezentral beeinflussen. Das setzt voraus, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften entsprechend mit Finanzmitteln ausgestattet und von diesen zur Verbesserung der Standortbedingungen eingesetzt werden.

Die Diskussion um die Sonderförderung-Ost kann nicht losgelöst von einem anderen zentralen Thema geführt werden: die Zukunft der innerstaatlichen Umverteilungssysteme, insbesondere des Länderfinanzausgleichs. Die jetzigen Regelungen laufen zum Teil Ende 2004 aus. Die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern ebenso wie zwischen den westdeutschen Geber- und Nehmerländern, zeigen, daß hier mehrfach überschneidende Konfliktlinien bestehen.

Das Gesamtsystem des Finanzausgleichs soll jedem Bundesland — entsprechend seiner Einwohnerzahl — eine annähernd gleich große Finanzausstattung sichern. Dies wird derzeit durch ein kompliziertes vierstufiges vertikales Umverteilungsverfahren erreicht. Die neuen Länder profitieren dabei nicht nur vom Finanzausgleich unter den Ländern, sondern auch von den Zahlungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Aus den BEZ fließen ihnen bis Ende 2004 jährlich 14 Mrd. DM für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich ihrer schwachen Finanzkraft zu. Dadurch stehen sich die ostdeutschen Länder sogar besser als die westdeutschen Länder.

Die Geberländer monieren, daß ihre Anreize zur Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation geschwächt werden, weil die Erträge zum großen Teil externalisiert werden. Die Nehmerländer halten dagegen, daß sie bei einer Verringerung der Finanzausweisungen wirtschaftlich noch weiter zurückfallen werden. Sie argumentieren, daß sie erst einmal in die Lage versetzt werden müssen, wirksame Eigeninitiativen zu entfalten.

Die Institute können im Rahmen dieses Berichts keine Vorschläge unterbreiten, auf welche Weise der „gordische Knoten“ durchschlagen werden kann. Es mangelt nicht an Reformmodellen, deren Vor- und Nachteile in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich diskutiert werden. Nur soviel: Die Institute halten es für erforderlich, daß die Solidarität mit den ostdeutschen Ländern auch über das Jahr 2004 gewährt wird. Das sollte bei allen Interessensgegensätzen nicht strittig sein und ist es wohl auch nicht. Solidarität können die ostdeutschen Gebietskörperschaften freilich nur dann erwarten, wenn sie die ihnen zufließenden Mittel zur nachhaltigen Verbesserung ihrer Wirtschaftskraft einsetzen. Das geschieht nicht überall.

Die Stärkung der Wachstumskräfte ist die vordringliche Aufgabe für die Wirtschaftspolitik. Dazu gehört auch, daß Wachstumshemmnisse in Form überflüssiger Regulierungen abgebaut werden. Auf diesem Gebiet könnten die

ostdeutschen Länder eine Vorreiterrolle übernehmen — etwa bei der Liberalisierung des Ladenschlusses. Kontraproduktiv ist dagegen, daß Ostdeutschland von der Liberalisierung des Strommarktes ausgenommen ist.

Schließlich müssen auch die Tarifvertragsparteien an ihre Verantwortung erinnert werden. Sie sollten für die notwendige Kostenentlastung bei den Unternehmen sorgen. Da kaum realistische Aussichten bestehen, die Tariflöhne zu senken, sollten verstärkt Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung ins Auge gefaßt werden, um die Effizienz des Arbeitseinsatzes zu steigern. Auch die Begrenzung des Barlohnzuwachses zugunsten investiver Lohnbestandteile sollte ins Auge gefaßt werden. Auf diese Weise können den Unternehmen langfristige Finanzierungsmittel zugeführt werden, deren Beschaffung über den Kapitalmarkt ihnen vielleicht schwerfällt.

Bei einer Absenkung der Arbeitskosten durch solche Maßnahmen würden mehr Arbeitsplätze rentabel. Es käme zu zusätzlichen Einstellungen, und das wiederum würde die Arbeitsmarktpolitik entlasten. Die Arbeitsmarktpolitik wird in ihrer bisherigen Form angesichts ihrer geringen Wirksamkeit ohnehin zu überdenken sein. Insbesondere bei AB-Maßnahmen wird häufig nur ein Anschluß an einen (vorgezogenen) Ruhestand hergestellt. Hier handelt es sich um eine klassische Form der Sozialpolitik, und das sollte auch in ihrer institutionellen Zuordnung sichtbar werden. Diese Maßnahmen haben im Lei-

stungsspektrum der Bundesanstalt für Arbeit nichts zu suchen und sollten besser aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Auf eine „Sonderförderung-Ost“ bei den Arbeitsfördermaßnahmen kann schon jetzt verzichtet werden; es spricht nichts dafür, daß die neuen Bundesländer hierbei deutlich bessergestellt werden als die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland.

Nimmt man noch einmal alles zusammen in den Blick, so empfiehlt sich auf längere Sicht ein Strategiewechsel. Die Verantwortung für den Aufbau-Ost sollte langsam vom Bund auf die ostdeutschen Länder und die nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen werden. Diese hätten dann selbst ihre Aufgaben zu definieren und dazu passende Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Die Einflußnahme des Bundes würde sich dann vor allem auf die Gestaltung überregionaler Infrastrukturprojekte beschränken. Ihm bliebe allerdings die wichtige Aufgabe, gemeinsam mit den westdeutschen Ländern den ostdeutschen Gebietskörperschaften die fiskalische Basis zu sichern, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Wie das im einzelnen geschehen kann, muß politisch — durch Verhandlungen — entschieden werden. Wichtig ist allerdings, daß die ostdeutschen Länder in einem solchen Strategiewechsel eine große Chance für sich sehen und daß sie diese nicht durch unangemessene Forderungen an den Bund und an die westdeutschen Länder verspielen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010** — Ergebnisse quantitativer Szenarien. Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU-Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (=) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage.** Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremei und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).** Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sighelm Thede und Eberhard Wetzig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.
- Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.
- Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997.** Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Kurt Hornschild, 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.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland.

Neunzehnter 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: Druckerei Conrad GmbH, Wachsmuthstr. 12, D-13467 Berlin.

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

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu ein Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —