

Aktuelle Trends

*Hubert Gabrisch/Joachim Ragnitz*

Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU:  
Ein Reformvorschlag

*Thomas Linne*

Insolvenzrecht und Unternehmensumstrukturierung  
in Transformationsländern: Das Beispiel Russland

*Hans-Ulrich Brautzsch*

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse:  
hohe Kopfzahl, geringes Arbeitsvolumen

*Siegfried Beer*

Branchenskizze: Ostdeutsches Papiergewerbe

*Bärbel Laschke/Udo Ludwig*

IWH-Industrienumfrage im März 2001

**6/2001**

09.05.2001, 7. Jahrgang

## Aktuelle Trends

### Schrumpfung im ostdeutschen Handwerk setzt sich fort

Jahr	Umsatz <sup>a,b</sup>			Beschäftigte <sup>a,c</sup>		
	Ostdeutschland (ohne Berlin)		Nachrichtlich: Deutschland	Ostdeutschland (ohne Berlin)		Nachrichtlich: Deutschland
	Mio. DM	1994 = 100		1 000 Pers.	1994 = 100	
1994	134 659 <sup>d</sup>	100,0	100,0	1 150,6 <sup>d</sup>	100,0	100,0
1998	130 963	97,3	99,7	1 005,0	87,4	93,7
1999	131 525	97,7	101,4	975,0	84,7	90,6
2000	121 650	90,3	100,7	915,0	79,5	87,7

<sup>a</sup> Ohne handwerksähnliches Gewerbe. – <sup>b</sup> Ohne Umsatzsteuer. – <sup>c</sup> Jeweils per 30.09. – <sup>d</sup> Ergebnis der Handwerkszählung 1995.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen; Zentralverband des Deutschen Handwerks; Berechnungen des IWH.

Das Handwerk in den neuen Bundesländern expandierte in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung kräftig. Diese Entwicklung wurde in starkem Maße durch die hohe Baunachfrage getrieben. Das Ende des Baubooms in Ostdeutschland Mitte der 90er Jahre und die danach einsetzende Schrumpfung der Bauproduktion hatten zwangsläufig eine Verschlechterung des Umfeldes zur Folge.

Seit Jahren gehen die Umsätze zurück oder stagnieren bestenfalls; ebenso nimmt die Beschäftigung ab (vgl. Tabelle). Im Jahr 2000 hat sich dieser Trend, bedingt vor allem durch den abermaligen Nachfrageeinbruch im Baugewerbe, verstärkt. Die Umsätze der 125 600 Betriebe (ohne Berlin-Ost) schrumpften gegenüber 1999 um rund 7,5% und die Beschäftigtenzahl verringerte sich um rund 6,0%.

Im Vergleich zum Jahr 1994 – dem Jahr, wofür zuletzt die Handwerkszählung 1995 amtliche absolute Daten zu Umsatz und Beschäftigung im Handwerk lieferte – hat sich der Umsatz um rund ein Zehntel bzw. 13 Mrd. DM vermindert. Gleichzeitig sind seitdem rund ein Fünftel bzw. etwa 235 000 Arbeitsplätze verloren gegangen.

Die negativen Wirkungen sind für das ostdeutsche Handwerk, wie aus den Daten für Gesamt-Deutschland zu entnehmen ist, größer als für das westdeutsche Handwerk (dort schrumpfte die Baunachfrage bekanntlich auch, aber nicht in gleichem Maße). Dazu hat beigetragen, dass die Handwerksbetriebe im Osten, nach einer Umfrage des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) im Frühjahr 2000, in noch geringerem Maße von der lebhaften Exportkonjunktur profitierten als die Betriebe im Westen. Auch blieben bisher spürbar belebende Impulse durch die private Nachfrage aus.

Nach der IWH-Prognose werden sich die Wachstumsbedingungen für das Handwerk in den neuen Bundesländern 2001 nicht wesentlich verbessern. Der gegenüber 2000 eingeschätzte abgeschwächte Nachfragerückgang am Bau, die Beibehaltung der Dynamik im Verarbeitenden Gewerbe und die spürbare Erhöhung der Einkommen der privaten Haushalte lassen jedoch erwarten, dass der Umsatz- und Beschäftigungsrückgang in diesem Jahr etwas moderater ausfällt als im vergangenen Jahr.

*Siegfried Beer*  
(sbr@iwh-halle.de)

## Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag

*Die EU-Kommission hat jüngst ihren zweiten Kohäsionsbericht vorgelegt, der Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach der anstehenden EU-Osterweiterung enthält. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen die Struktur- und Kohäsionsfonds als wichtige Instrumente der Kohäsionspolitik. Nach den derzeitigen Regelungen würden die bisher geförderten Länder und Regionen mit der EU-Osterweiterung größtenteils nicht länger förderberechtigt sein. Unser Beitrag plädiert dafür, das bisherige Kriterium zur Zugangsberechtigung – das BIP je Einwohner – unverändert beizubehalten, dafür aber die bisher geförderten Regionen nur allmählich aus der Förderung herauszunehmen (Phasing-out). Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine notwendige Ausweitung der Mittel für Ziel-1-Programme durch Abschaffung der Ziel-2- und Ziel-3-Programme sowie des Kohäsionsfonds zu ermöglichen. Ergänzt werden sollte die Kohäsionspolitik durch eine Reform der Einnahmeseite des EU-Budgets, durch welche die wohlhabenderen Länder relativ stärker als die ärmeren Länder belastet würden.*

### **I. Herausforderungen für die Kohäsionspolitik**

Die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) innerhalb der Union ist nach Art. 158 des EG-Vertrags eine zentrale Aufgabe der Unionspolitik. Ziel dabei ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern. Die Erweiterung der Union auf 27, vielleicht sogar noch mehr Mitgliedsstaaten mit 500 Mio. Einwohnern im Verlaufe der nächsten zwei Jahrzehnte stellt die bisherige Kohäsionspolitik der Union und ihre Finanzierung vor eine nie dagewesene Herausforderung und erfordert deshalb grundlegende Reformen. Mit ihrem 2. Kohäsionsbericht,<sup>1</sup> der Ende Januar 2001 publiziert wurde, hat die EU-Kommission die Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik eröffnet.

Die wichtigsten Instrumente der Kohäsionspolitik sind die Ziel-1-Programme der Strukturfonds und der Kohäsionsfonds (vgl. Kasten 1). Allerdings umfasst die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik nicht allein die Struktur- und Kohäsionsfonds – der Kohäsionsbericht zeigt auf, dass auch andere Ausgaben der EU regionalökonomische Wirkun-

gen haben. Allerdings laufen diese teilweise den Intentionen der Kohäsionspolitik zuwider, weil mit diesen Maßnahmen primär andere Ziele verfolgt werden.<sup>2</sup>

Nach den Festlegungen der EU ist ein ausreichendes Maß an Kohäsion auf regionaler bzw. nationaler Ebene erreicht, wenn

- das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Kaufkraftstandards, KKS) einer Region mindestens 75% des EU-Durchschnitts (Ziel-1-Programme) beträgt, und
- das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern wenigstens 90% des EU-Durchschnitts beträgt (Kohäsionsfonds).

Würden diese Grenzwerte nach einer Erweiterung der Union beibehalten, so würde bei 27 EU-Mitgliedern mehr als die Hälfte der gegenwärtig in Ziel-1-Programmen geförderten Regionen allein deswegen nicht mehr berücksichtigt werden können, weil das Durchschnittseinkommen pro Kopf in der EU aus statistischen Gründen sinken wird. Ebenso würden in der Endphase alle bisherigen Kohäsionsländer (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds mehr erhalten. Stattdessen würden alle neu beitretenden Länder in die Förderung durch Strukturfonds (Ziel-1-Programme) und den Kohäsionsfonds einbezogen.

Ziel-2- und Ziel-3-Programme werden von der Erweiterung zwar direkt nicht betroffen sein, da die neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa bereits von den Ziel-1-Programmen erfasst würden. Eine indirekte Betroffenheit entsteht aber dadurch, dass all jene Regionen, die bisher in den Genuss von Mitteln aus Ziel-1-Programmen kommen, nunmehr zur Teilnahme an den Ziel-2- und Ziel-3-Programmen berechtigt wären. Da die der EU für diese Programme zur Verfügung stehenden Finanzressourcen begrenzt sind, müssen zwangsläufig Projekte aus der Förderung herausfallen, ohne dass es für die Auswahlentscheidung eindeutig festgelegte Kriterien gäbe. Damit würde nicht nur der Auswahlprozess an Transparenz verlieren, auch die Kosten der notwendigen ex-ante-Evaluierung von Projektanträgen würden deutlich steigen.

Nun wird der Zusammenhalt zwischen den bisherigen Mitgliedsländern der Union nicht stärker,

<sup>1</sup> EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Januar 2001.

<sup>2</sup> So wirkt beispielsweise die Gemeinsame Agrarpolitik auch auf eine Umverteilung zugunsten wohlhabenderer Regionen hin.

### Kasten 1: Struktur der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

Für den Zeitraum 2000 bis 2006 stehen entsprechend der Agenda 2000 insgesamt 213 Mrd. € für die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zur Verfügung:

Strukturfonds (195 Mrd. €\*):

- Ziel-1-Programme: Basis ist eine Festlegung der bezugsberechtigten *Regionen* allein nach Maßgabe der EU-Kommission mit Hilfe vereinheitlichter Statistiken. Kriterium für die Zugangsberechtigung ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der Region nach Kaufkraftstandards (KKS): Es darf in der jeweiligen Region nicht mehr als 75% des EU-Durchschnitts betragen (mit Ausnahme einzelner Regionen in Nordschweden und Nordfinnland). Diese Regionalpolitik wird als *vertikale* Strukturpolitik oder *direct zoning* bezeichnet. Auf die Ziel-1-Programme entfallen für die Planungsperiode 2000-2006 136 Mrd. €, das sind 64% der gesamten EU-Finanzmittel für Kohäsion.
- Ziel-2-Programme: Auch dies ist ein vertikaler, d. h. regionaler Ansatz, bei dem Regionen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft begünstigt werden. Die zugangsberechtigten Regionen werden dabei in Kooperation zwischen EU-Kommission und nationalen Behörden festgelegt. Nicht zugangsberechtigt sind jene Regionen, die bereits Mittel aus Ziel-1-Programmen erhalten. Das bedeutet faktisch, dass nur Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt von mehr als 75% des EU-Durchschnitts Strukturhilfen erhalten. Die Ziel-2-Programme sind mit 22 Mrd. € (10% der Kohäsionsmittel insgesamt) dotiert.
- Ziel-3-Programme: Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die der Bekämpfung überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit in einzelnen Regionen dienen sollen. Zugangsberechtigte Gebiete werden von den nationalen Behörden festgelegt, und zwar auf Basis einer Gruppe von Indikatoren, die von der EU-Kommission aufgestellt wurden. Dies wird als *horizontale* Strukturpolitik oder *indirect zoning* bezeichnet. Auch hier ist eine Doppelförderung durch gleichzeitige Inanspruchnahme von Ziel-1-Mitteln nicht möglich. Für Ziel-3-Programme stehen insgesamt 24,1 Mrd. € (11% der Gesamtmittel) zur Verfügung.

Kohäsionsfonds (18 Mrd. €, 8% der Kohäsionsmittel insgesamt):

Zugangsberechtigungskriterium ist hier das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner eines *Landes*; es darf nicht mehr als 90% des EU-Durchschnitts betragen. Gegenwärtig sind vier Länder bezugsberechtigt: Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. Irland erreichte allerdings aufgrund des im Verlauf der neunziger Jahre anziehenden Wachstums bereits 1999 ein BIP pro Einwohner nach KKS von 113% des EU-Durchschnitts. Aus dem Kohäsionsfonds können nur Investitionen in die Transportinfrastruktur und Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation finanziert werden.

\* Die Differenz zu den drei Zielprogrammen sind Mittel für sonstige Aufgaben.

weil durch die Aufnahme weiterer und vor allem ärmerer Länder das Durchschnittseinkommen statistisch sinkt. Die Disparitäten bleiben ja bestehen, und die Osterweiterung wird sie möglicherweise sogar noch verstärken. Aus diesem Grunde wären eigentlich stärkere Kohäsionsanstrengungen erforderlich. Die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen wachsen jedoch nicht dementsprechend bzw. müssten durch entsprechend höhere Beiträge der reicheren EU-Mitgliedsstaaten mobilisiert werden. Vor diesem Hintergrund wirft die Erweiterung folgende Fragen an die Kohäsionspolitik der Union auf:

- Wie kann verhindert werden, dass der Finanzrahmen der Union für den Zeitraum nach 2006 übermäßig erweitert wird? Bereits die vergangenen Erweiterungsrunden hatten den redistributiven Teil des EU-Budgets aufgebläht, sodass in der laufenden Finanzperiode 2000-2006 die

Redistribution über die Gemeinsame Agrarpolitik und über die Struktur- und Kohäsionsfonds 85% der Einnahmen absorbiert.

- Wenn aber der Anteil der redistributiven Ausgaben zumindest nicht weiter ausgedehnt wird: Wie müssten dann die Strukturfonds- und Kohäsionsfonds reformiert werden? Wie sind die Schwellen für die Zugangsberechtigung zu ändern, und wie ist das Verhältnis der Ziele 1 bis 3 neu zu definieren?

### II. Optionen der EU-Kommission

Der von der EU-Kommission vorgelegte Kohäsionsbericht enthält – neben einer detaillierten Analyse des Standes realer Konvergenz in der sich erweiternden Union und einer Bestandsaufnahme der bisherigen Kohäsionspolitik – auch Vorschläge und Optionen für deren künftige Ausgestaltung.

Der Bericht ist jedoch lediglich als Diskussionsgrundlage gedacht; eine endgültige Position wird von der Kommission nicht bezogen.

In der Wissenschaft<sup>3</sup> bislang formulierte Vorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: Die eine Gruppe kreist um die Idee, die jetzige projektgebundene Förderung durch einen ungebundenen Finanzausgleich zugunsten der ärmeren Mitgliedsstaaten zu ersetzen. Die Chancen für eine Realisierung dieser Option sind allerdings relativ gering, weil hierbei die Kontrolle der Geberländer und der EU-Kommission über die Verwendung der Mittel verloren ginge. Deshalb geht die zweite Gruppe von Vorschlägen von dem Status quo aus und schlägt mehr oder minder große pragmatische Änderungen vor. Der Kohäsionsbericht der Kommission steht erkennbar in der Tradition dieser zweiten Gruppe. Dies mag man zwar als eine Verteidigung des wenig befriedigenden Status quo kritisieren. Entscheidender aber ist, dass eine pragmatische Reform, die vom Status quo ausgeht, Wege zu einer grundlegenden Reform zumindest eröffnet.

Im Mittelpunkt der Überlegungen der Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik stehen die Ziel-1-Programme, denn die mit der Erweiterung verbundenen Probleme entstehen durch das hier bislang angewandte, robuste und einfache Verfahren, das bestimmt, ob eine Region Zugang zu Strukturfondsmitteln erhält – das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung. Die Kommission stellt deswegen vier Optionen zur künftigen Regelung der Zugangsberechtigung zur Diskussion:

- Die *erste* Option ist die Weiterführung des Status quo mit der Konsequenz, dass der Großteil der Mittel von den bisherigen Empfängern in die Regionen der neuen Mitgliedsländer umgeschichtet würde.
- Die *zweite* Option setzt auf ein *Phasing-out*, d. h. jene Regionen, die nach der Erweiterung zwar unter die 75%-Grenze nach alter EU-Abgrenzung fielen, nach neuer Abgrenzung aber darüber lägen, würden nur noch vorübergehend gefördert. Mittelfristig würden dann nur noch jene Regionen in den Genuss von Förderung kommen, die nach der Erweiterung unter die 75%-Grenze fallen würden.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. FRICK, S.; VAN DER BEEK, G.; HÜNGER, F.: Die Regionalpolitik der EU: Reformperspektiven aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: List-Forum, Heft 4/1996, S. 354-376. – SCHMIDT, K.-P.: Europäische Strukturfondsförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/1998, S. 194-204.

- Die *dritte* Option ist eine Heraufsetzung des 75%-Kriteriums. In diesem Fall würde es wohl zwangsläufig zu einer weiteren Ausdehnung des EU-Budgets für Transferzwecke kommen müssen, da die derzeit gegebenen finanziellen Möglichkeiten hierfür nicht ausreichen.
- Die *vierte* Option schließlich sieht die Schaffung von zwei Kategorien zurückgebliebener Regionen vor, für die unterschiedliche Zugangsschwellen gälten: Das eine Gebiet umfasst die bisherige EU-15, und das 75%-Kriterium würde auf Basis dieser Region berechnet. Das andere Gebiet umfasste die erweiterte Union, und das 75%-Kriterium gälte ausschließlich für die neuen Mitglieder.

Klare Optionen für die Fortführung der Ziel-2- und Ziel-3-Programme präsentiert der Kohäsionsbericht nicht. Allerdings hat die EU-Kommission eine Präferenz für den Übergang von einer vertikalen zu einer horizontalen Programmierung auch in den Ziel-2-Programmen. Sie begründet ihre Zweifel an der bisherigen Ziel-2-Förderung mit den schlechten Resultaten der Evaluation einer großen Zahl von Programmen; danach seien bei vielen Fördermaßnahmen effizienzmindernde Mitnahme- und Substitutionseffekte festgestellt worden.<sup>4</sup> Darüber hinaus wird eine mangelnde Abstimmung mit der nationalen Regionalpolitik kritisiert. Die Kommission hält jedoch daran fest, dass es auch Aufgabe der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik sei, Disparitäten in generell leistungsstärkeren Regionen zu beseitigen. Dazu schlägt sie vor, eine noch genauere Zielplanung im Rahmen der horizontalen Politik durchzuführen, um die Anspruchsberechtigung und die absorptiven Kapazitäten der regionalen Behörden zu überprüfen.

Zur künftigen Ausgestaltung des Kohäsionsfonds enthält der Kohäsionsbericht keinerlei Empfehlungen, obwohl ersichtlich bereits nach der ersten Beitrittsrunde (sog. Luxemburg-Gruppe: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland) Irland auf keinen Fall mehr zu den Kohäsionsländern gehören würde; auch Spanien würde dann 90% des Durchschnittseinkommens aufweisen. Nach der zweiten Beitrittsrunde würde auch Portugal aus dem Kreis der Kohäsionsländer herausfallen.

<sup>4</sup> So seien bei den Hilfen für klein- und mittelständische Unternehmen in rund 30% aller Fälle Mitnahmeeffekte festgestellt worden; die Förderung sei insgesamt auf zu viele Projekte ausgerichtet, und die Zielausrichtung der Maßnahmen sei in vielen Fällen verbesserungswürdig. Vgl. EU-KOMMISSION: GD Haushalt: Evaluierungsbilanz 1999, S. 19.

### III. Ein Reformvorschlag des IWH

Die Herausforderungen durch die Erweiterung sind allein durch Korrekturen an den bisherigen Programmen und Indikatoren bei grundsätzlicher Beibehaltung des heutigen Systems zwar nicht zu bewältigen. Wegen der Schwierigkeiten, eine grundlegende Reform politisch durchzusetzen, wird man gleichwohl einen pragmatischen Ansatz wählen müssen. Auch hierbei gibt es aber Möglichkeiten, die Weichen für einen Umbau der Kohäsionspolitik zu stellen. Entscheidend ist es aus Sicht des IWH dabei, Elemente in das bisherige System einzubauen, die die Hilfe zur Kohäsion transparenter, konsistenter und effizienter machen und darüber hinaus ihre Finanzierung an der Leistungsfähigkeit der Länder orientieren (vgl. Kasten 2).

#### **Kasten 2: Grundelemente einer Reform der Strukturpolitik der EU**

- Regionenauswahl (Ziel-1-Programme): Beibehaltung des 75%-Kriteriums auch in einer erweiterten Union, aber Übergangsregelungen für ausscheidende Regionen (Phasing-Out)
- Auswahlkriterium für Regionen: Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner (in KKS)
- Abschaffung von Ziel-2- und Ziel-3-Programmen, um den Finanzierungsspielraum für Ziel-1-Programme zu erhöhen
- Verbesserung der Evaluation von Programmen
- Integration des Kohäsionsfonds in die Strukturfondsförderung

#### *Regionenauswahl*

Entscheidend ist zunächst die Festlegung eines Kriteriums für die Auswahl förderberechtigter Regionen. Option 1 des Kommissionsberichts ist angesichts der fortbestehenden regionalen Disparitäten in der bisherigen Union problematisch, Option 3 wiederum mit dem Kohäsionsgedanken kaum zu vereinbaren, wenn etwa die Zugangsschwelle auf 90% oder 100% des EU-Durchschnitts heraufgesetzt wird. Option 4 schließlich würde zwei Klassen von Regionen schaffen und ist deswegen nicht gangbar. Das IWH plädiert deswegen dafür, das 75%-Kriterium bestehen zu lassen, jedoch für eine Übergangszeit den aus der Förderung herausfallenden Regionen eine degressiv abnehmende Förderung zu gewähren (Option 2). Nur dies ist mit der bisherigen EU-Vorstellung von Kohäsion vereinbar und eröffnet überdies die Möglichkeit, auf mittlere Sicht den einzelnen Mitgliedsländern und ihren Regionen selbst mehr Spielräume in der Re-

gionalförderung zu verschaffen. Allerdings besteht die Gefahr, dass bei gegebenem Budget die Mittel für einzelne Projekte und Regionen so gering ausfallen, dass ihre Wirksamkeit beschränkt wird (Unterschreiten der „kritischen Masse“). Es müssten somit zusätzliche Mittel mobilisiert werden – idealerweise durch Umschichtung aus anderen Programmen, also den Ziel-2- und Ziel-3-Programmen und dem Kohäsionsfonds.

#### *Transparenz*

Transparenz bedeutet, dass die Zahl der Kriterien für eine Zuteilung von Mitteln nicht wachsen, sondern möglichst verringert werden sollte. Das Erfordernis der Transparenz spricht deshalb für die Beibehaltung des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner (nach KKS) als zentralem Kriterium für die Berechtigung zum Zugang von Kohäsionsmitteln.

#### *Konsistenz der Zielprogramme*

Eine höhere Konsistenz erfordert eine bessere Abstimmung der verschiedenen Programme. Hier ergeben sich weitere Argumente für eine Umschichtung der Mittel von Ziel-2- und Ziel-3-Programmen in Richtung Ziel-1-Programme:

- Erstens ist nicht einsichtig, warum die EU überhaupt Problemregionen in den wohlhabenderen Mitgliedsstaaten fördern sollte (Ziel-2-Programme); sinnvoller erscheint es, diese Förderung in die Nationalstaaten rückzuverlagern. Hinsichtlich der Ziel-3-Programme ist darüber hinaus festzustellen, dass bereits heute die Mittel auf viele Projekte verteilt sind, die von den nationalen Behörden zur Förderung der Beschäftigung initiiert wurden.<sup>5</sup> Diese Überlagerung von Zuständigkeiten sollte zugunsten einer eindeutigen Kompetenzzuweisung aufgegeben werden.
- Zweitens trägt eine Kofinanzierung von nationalen Vorhaben durch die EU im Rahmen der Ziel-2- und Ziel-3-Programme zur Beseitigung struktureller Probleme in reichen Ländern entgegen dem Kohäsionsziel dazu bei, die Disparitäten zwischen armen und reichen Regionen in der EU zu vergrößern.

<sup>5</sup> In der Agenda 2000 heißt es dazu, „das neue Ziel 3 habe eine Vielzahl von Systemen, Konzepten und Entwicklungsniveaus in den Mitgliedstaaten widerzuspiegeln, und demzufolge müsse die Strategie und die Finanzierung ... so flexibel sein, dass sie entsprechend den Prioritäten ... der Mitgliedstaaten angepasst werden können.“ Damit ist gerade die eigene Fehlzuständigkeit formuliert. Vgl. hierzu FRANZMEYER, F.: Reformbedarf in der Europäischen Union bei einer Osterweiterung. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 48 (1999), Heft 2, S. 168-202.

Grundsätzlich muss unter dem Kohäsionsaspekt die Verringerung starker regionaler Ungleichgewichte in der Union als prioritär angesehen werden. Bei knappen finanziellen Ressourcen sollte dann das verfügbare Geld auf eben dieses Ziel – also auf die Ziel-1-Programme – konzentriert werden, wobei die räumliche Entwicklung am ehesten durch Konzentration auf die regionalen Wachstumspole gefördert werden dürfte.<sup>6</sup> Die Ziel-2- und Ziel-3-Programme hingegen sollten in die nationale Kompetenz rückübertragen werden.

### *Effizienz*

Notwendig erscheint darüber hinaus eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes – also die möglichst weitgehende Vermeidung von Mitnahmeeffekten, eine geringe Verzerrung der Faktoreinsatzverhältnisse und eine Minimierung des bürokratischen Aufwandes, der mit der Prüfung von Förderanträgen zwangsläufig verbunden ist. Um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen, bedarf es des Einsatzes wissenschaftlich fundierter Methoden zur Evaluierung der finanzierten Maßnahmen durch unabhängige Evaluatoren.

Tatsächlich hat die EU-Kommission (Generaldirektion Haushalt) auf diesem Gebiet umfangreiche Initiativen gestartet, über die jährlich in einer „Evaluierungsbilanz“ Rechenschaft abgelegt wird. Die Praxis der von der EU-Kommission veranlassten Evaluierungsvorhaben kann indes nicht überzeugen. Nach Kommissionsangaben überwiegen in weiten Teilen eher qualitativ orientierte Studien wie Fallstudien (33% aller Evaluierungen der Jahre 1997 bis 1999), Interviews (24%) oder Felduntersuchungen (23%), die durch kommerziell orientierte Anbieter durchgeführt werden. Kosten-Nutzen-Analysen oder gar ökonomische Studien wurden nur in wenigen Fällen angewandt.

Mit Blick auf die Neukonzipierung der Struktur- und Kohäsionsfonds nach dem Jahr 2006 ist zum einen die Anwendung moderner Evaluations-

methoden zu empfehlen. Zum anderen ist erforderlich, dass die Ergebnisse der laufenden Evaluationsvorhaben für die Programmperiode 2000 bis 2006 in der Ausgestaltung der Politikmaßnahmen besser berücksichtigt werden.

### *Abschaffung der Kohäsionsfonds*

Für das Nebeneinander von Kohäsionsfonds (der sich auf die Ebene von Ländern bezieht) und Strukturfonds (auf der Ebene von Regionen) gibt es keinen überzeugenden Grund. Sinnvoll scheint es daher, die Kohäsionsfonds abzuschaffen und in die Ziel-1-Förderung zu integrieren. Dabei wären auch weiterhin für die Förderung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und die Umweltqualität besondere Fördermöglichkeiten vorzusehen, sind dies doch Bereiche, die (ähnlich wie die Humanressourcen) als Potentialfaktoren anzusehen sind, die die Attraktivität einer Region für ansiedlungswillige Investoren erhöhen.

Zu den sinnvollen Aufgaben gehört dabei insbesondere die Förderung von Projekten mit grenzüberschreitender Bedeutung, d. h. die Bereitstellung öffentliche Güter, die ein Nationalstaat (oder gar eine Region) nicht allein finanzieren kann. Diese zu mitfinanzieren, kann als eine typische Aufgabe einer supranationalen Institution angesehen werden.

### *Finanzierung*

Eine Reform der Einnahmeseite des EU-Budgets kann die Kohäsionspolitik unterstützen. Derzeit finanziert sich die EU im Wesentlichen über dem jeweiligen nationalen Bruttosozialprodukt proportionale Abführungen. Durch Einführung von Progressionselementen in das System von Beiträgen an die EU könnte der unterschiedlichen Wirtschaftskraft einzelner Länder und Regionen wenigstens ansatzweise Rechnung getragen werden.

*Hubert Gabrisch (gab@iwh-halle.de)*

*Joachim Ragnitz (jrg@iwh-halle.de)*

## Insolvenzrecht und Unternehmensumstrukturierung in Transformationsländern: Das Beispiel Russland

*Ein zentrales Element der Transformationsprozesse in den Länder Mittel- und Osteuropas sind institutionelle Anpassungen. Diese Anpassungspro-*

*zesse sind unabdingbare Voraussetzung für ein stabiles, längerfristiges Wirtschaftswachstum. Ein wichtiger Bestandteil der institutionellen Rahmenbedingungen ist dabei das Insolvenzrecht. Im Zuge der Novellierung des russischen Insolvenzgesetzes vom März 1998 kam es zu einem Anstieg der Unternehmensinsolvenzen. Die steigenden Insolvenz-*

<sup>6</sup> Vgl. z. B. ROSENFELD, M. T. W. u. a.: Regionale Wirtschaftsstrukturen in der zweiten Phase der ostdeutschen Transformation: Sachsen-Anhalt 1995-1999. IWH-Sonderheft 1/2001, S. 375 f.

zahlen sind im Sinne einer härteren Budgetrestriktion für die Unternehmen und verstärkten Anreizen für eine bessere Unternehmensführung positiv zu beurteilen. Gleichwohl bestehen noch erhebliche institutionelle Hemmnisse: Die Sanierungsverfahren von insolventen Unternehmen werden häufig noch zur Konkursverschleppung zweckentfremdet. Staatliche Gläubiger betrieben den Forderungszug gegenüber säumigen Schuldern weniger energisch als andere Gläubiger und setzten so teilweise die Subventionierung von Unternehmen verdeckt fort. Die schwache Stellung der gesicherten Gläubiger im Insolvenzverfahren ist weiterhin unbefriedigend. Eine Besserstellung dieser Gruppe könnte den Unternehmen einen leichteren Zugang zu Krediten eröffnen und damit positive Impulse für die Fortsetzung der realwirtschaftlichen Transformation liefern.

### **Bedeutung des Insolvenzrechts für Transformationsländer**

Das Insolvenzrecht ist ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Strukturreformen auf Unternehmensebene. Der drohende Marktaustritt von Unternehmen bei wirtschaftlichem Misserfolg kann Anstöße zur Reorganisation liefern und ihre Zahlungsdisziplin verbessern. Dies gilt insbesondere dann, wenn vielfach noch wettbewerbsmäßig organisierte Märkte fehlen, die die gleiche Funktion übernehmen könnten. Die Glaubwürdigkeit der Drohung wird durch eine zunehmende Inanspruchnahme des Insolvenzrechts verstärkt. Steigende Insolvenzen können somit als ein Anzeichen für eine marktorientierte Umstrukturierung der Unternehmen gedeutet werden. Hingegen lassen relativ niedrige Insolvenzzahlen häufig auf mangelnde politische Entschlossenheit schließen, Unternehmenskonkurse im Zuge von Anpassungsmaßnahmen in Kauf zu nehmen.

Fehlende Anpassungsmaßnahmen auf der Mikroebene sind eine zentrale Ursache für Krisen im Unternehmenssektor und eine schwache Investitionstätigkeit. Sie können sich deshalb als ernsthafte Wachstumsbarrieren erweisen.

Ein Beispiel für die Bedeutung des Insolvenzrechts für die Unternehmensumstrukturierung in Transformationsländern ist Russland. Die ausgebliebenen Unternehmensreformen sind eine wichtige Ursache für Russlands spätes Einschwenken auf einen Wachstumspfad.

Die russische Finanzkrise vom August 1998 hat die mangelnden Strukturreformen auf Unternehmensebene offen zu Tage treten lassen. Unzurei-

chende Anpassungsmaßnahmen zu Beginn der Transformation verstärkten die Anfälligkeit des Unternehmenssektor für Krisen im Finanzsektor. Die nachlassende Investitionstätigkeit trug entscheidend dazu bei, den Produktivitätsrückstand gegenüber anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsländern zu konservieren oder gar zu vergrößern.

Seit 1999 wächst die russische Wirtschaft – vor allem dank hoher Weltmarktpreise für Rohöl und dank der realen Abwertung des Rubel. Das Wachstum schwächt sich derzeit aber erheblich ab.<sup>7</sup> Die Frage ist, inwieweit institutionelle Reformen – insbesondere des Insolvenzrechts – dazu beitragen, die bisherige Belebung in längerfristiges Wachstum zu überführen.

### **Steigende Insolvenzen trotz verbesserter Gewinn-situation der Unternehmen**

In den vergangenen Jahren nahm sowohl die Zahl der Konkursanträge als auch die Zahl der liquidierten Unternehmen stark zu. Die steigenden Insolvenzen vollzogen sich seit 1998 vor dem Hintergrund einer verbesserten finanziellen Lage der Unternehmen. Wichtige Elemente für die Erklärung dieser beiden gegenläufigen Trends sind die Novellierung des Insolvenzgesetzes vom März 1998 und ein schärferes Vorgehen der Gläubiger gegenüber säumigen Schuldern.

*Insolvenzentwicklung:* Nachdem im Jahr 1994 nur etwa 130 Liquidationsverfahren durchgeführt wurden, stieg deren Anzahl auf 2 200 im Jahr 1997 (vgl. Tabelle 1). In den folgenden drei Jahren stiegen die Liquidationsfälle um mehr als das Sechsfache auf 15 000 Unternehmen im Jahr 2000. Die starke Zunahme der Insolvenzen untermauert die Ernsthaftigkeit der Gläubiger bei der Durchsetzung ihrer Forderungen. Gleichzeitig ist die Konkursdrohung für unrentable Unternehmen glaubwürdiger geworden. Gleichwohl ist die Inanspruchnahme des Insolvenzrechts zur Durchsetzung von Forderungen im internationalen Vergleich noch relativ gering. Zur Beurteilung der Insolvenzentwicklungen ist es zweckmäßig, die Insolvenzquote heranzuziehen, die die Anzahl der Insolvenzen ins Verhältnis zum gesamten Unternehmensbestand setzt. In Deutschland beispielsweise wurden im

<sup>7</sup> Für das Jahr 2001 ist mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 4% zu rechnen, verglichen mit 7,6% im Jahr 2000 und 3,2% im Jahr 1999. Vgl. DIW; HWWA; ifo; IfW; IWH; RWE: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2001, S. 104.



Tabelle 1:

## Anzahl der Konkursanträge und Entscheidungen der Arbitragegerichte

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Konkursanträge	k. A.	k. A.	k. A.	4 000	6 000	12 781	15 583	24 874
Anträge abgelehnt	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	800	3 916	4 490	4 978
Eröffnete Verfahren	100	240	1 108	2 618	4 320	8 337	10 920	19 041
Sanierungsverfahren	k. A.	k. A.	135	413	850	1 041	1 200	1 089
Erfolgreich saniert	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	69	66	50
Liquidation	50	130	338	1 035	2 200	4 747	8 299	15 143

Quellen: Lambert-Mogiliansky, A.; Sonin, C.; Zhuravskaya, E. (2000), Capture of Bankruptcy: A Theory and Evidence from Russia. Moscow: RECEP Working Paper No. 3. Vysšij Arbitražnyj Sud (Oberstes Arbitragegericht), <http://www.arbitr.ru>. (15.3.01).

Jahr 2000 etwa 28 000 Insolvenzen berichtet,<sup>8</sup> bei einem Bestand von etwa 2,9 Mio. Unternehmen. Dies entsprach einer Quote von rund 97 Insolvenzen pro 10 000 Unternehmen, während die Quote in Russland bei knapp 49 lag.<sup>9</sup>

*Finanzielle Situation:* Die Gewinnsituation der Unternehmen in den Bereichen der Industrie, Landwirtschaft, Transport- und Bauwesen verbesserte sich leicht im Jahr 2000 gegenüber den Vorjahren. Der Anteil der Verlustbetriebe an der Gesamtzahl aller Unternehmen ging in den vergangenen drei Jahren von knapp 50% aller Unternehmen im Jahr 1998 auf rund 39% Ende 2000 zurück. Die Ursache für diese Entwicklung ist in der drastischen Abwertung des Rubel gegenüber den Währungen wichtiger Handelspartner im Zuge der Finanzkrise im August 1998 zu sehen. Die Abwertung verschaffte den exportorientierten Unternehmen und solchen, die mit Importprodukten konkurrierten, temporäre Wettbewerbsvorteile. Die Zunahme der gewinnausweisenden Unternehmen beeinflusste das Zahlungsverhalten positiv. Die Zahlungsrückstände der Unternehmen gegenüber den größten Gläubigern Lieferanten, Staat, und Beschäftigten verringerten sich real gegenüber 1998 um knapp ein Fünftel. Trotz der leichten Verbesserung der Gewinnlage der Unternehmen blieb der Umfang an überfälligen Zahlungsverpflichtungen mit einem Anteil von knapp 33% am BIP nach wie vor hoch.

*Insolvenzgesetz:* Bei der Novellierung des Insolvenzgesetzes (Gesetz „Über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott)“) vom März 1998 wurde die Zahlungsunfähigkeit als alleinige Tatbestandsvoraussetzung für die Insolvenz eines Schuldners ein-

geführt. Mit der Neuregelung wurde die Definition des Insolvenztatbestands gegenüber dem alten Insolvenzgesetz von 1992 vereinfacht und präzisiert. Weiterhin gilt eine juristische Person dann als zahlungsunfähig, wenn die fälligen Verbindlichkeiten nicht binnen drei Monaten beglichen worden sind. Zusätzlich muss die Forderung das 500-fache des gesetzlichen Mindestlohns übersteigen (Ende März 2001: etwa 7 700 DM).<sup>10</sup> Konkursfähig sind in erster Linie juristische und natürliche Personen, die als Einzelunternehmer registriert sind.<sup>11</sup> Das alte Insolvenzgesetz von 1992 verlangte zusätzlich zur Zahlungsunfähigkeit noch den Nachweis der Überschuldung des Schuldners. Dieser Nachweis konnte jedoch vom Gläubiger nur schwer erbracht werden. Insofern ist die gegenwärtige Regelung eine Erleichterung bei der Insolvenzbekämpfung, die sich teilweise auch in einer höheren Anzahl von Insolvenzanträgen und Liquidationen niedergeschlagen haben dürfte.

Bei der Neufassung des Insolvenzgesetzes wurde allerdings das Problem der Gläubigerpassivität nicht angegangen. Einige Gläubiger stehen sich in einem Insolvenzverfahren so schlecht, dass sie kaum Anreize haben, ihre Ansprüche mittels

<sup>10</sup> In Einzelfällen kann erfahrungsgemäß diese Mindestanforderung prohibitiv hoch sein. Seit dem 1. Januar 2001 beträgt der gesetzliche Mindestlohn 200 RUB und ab Juli 2001 300 RUB (Federalnij zakon Rossijskoj Federacii ot 19 ijunja 2000 g. N 82-F3 zitiert nach Rossijskaja Gazeta, [http://www.rg.ru/oficial/doc/federal\\_zak/82.shtm](http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/82.shtm), 10.3.01). Der gesetzliche Mindestlohn ist lediglich eine Bezugsgröße für die Berechnung u. a. von Bußgeldern und Abgaben. Typischerweise wird auf solch ein Indexierungssystem in Hochinflationen zurückgegriffen, um die „Menükosten“ möglichst gering zu halten. Gleichwohl wird es in Russland – selbst bei mäßiger Inflation – weiterhin verwendet.

<sup>11</sup> Vgl. JEHN, A.; KNAUL, A.: Russische Föderation: Gesetz „Über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott)“ – Teil I: Art. 1-55. Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO), Heft 9/1998, S. 337.

<sup>8</sup> Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Mitteilung für die Presse. 30. März 2001.

<sup>9</sup> Soweit nicht anders vermerkt, sind sämtliche Angaben entnommen aus Goskomstat, Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, Moskva.

eines solchen Verfahrens durchzusetzen. Besonders betroffen von diesem Problem sind die mit Pfandrechten gesicherten Gläubiger. Ihre Forderungen werden im Liquidationsfall nicht bevorzugt behandelt, sondern werden weiterhin erst an dritter Stelle nach den Ansprüchen der Beschäftigten und möglicher Entschädigungsleistungen befriedigt. Dadurch haben die gesicherten Gläubiger praktisch keinerlei Aussicht auf Entschädigung im Konkursfall. Die Pfandrechte sind im Konkursfall wertlos, weil die erheblichen Forderungen der Beschäftigten den Ansprüchen der Pfandgläubiger vorausgehen und diese somit entschädigungslos ausgehen würden.<sup>12</sup>

### **Staatliche Gläubiger zögerlich bei der Eintreibung überfälliger Forderungen**

Die Anreize der Gläubiger, ihre Forderungen durchzusetzen, spiegeln sich im Zahlungsverhalten der Unternehmen wider.

Deren Verbindlichkeiten bestehen im Wesentlichen aus empfangenen Krediten von Vorlieferanten und Banken, aber auch aus nicht-ordnungsgemäß geleisteten Steuerzahlungen gegenüber dem Staat. Die empfangenen Lieferantenkredite machten zum Juli 2000 mit rund der Hälfte den größten Anteil an den gesamten Unternehmensverbindlichkeiten aus (vgl. Tabelle 2). Der zweitgrößte Gläubiger der Unternehmen war der Staat (Budget und nicht-budgetäre Fonds) mit einem Anteil von 26% an den gesamten Verbindlichkeiten. Nur wenig geringer waren die Verbindlichkeiten gegenüber Banken. Die Zahlungsmoral der Unternehmen war am schlechtesten gegenüber staatlichen Behörden und Institutionen; knapp drei Viertel der gesamten Verbindlichkeiten gegenüber dem Staat wurden als überfällig eingestuft. Demgegenüber erschienen die Banken als die unnachgiebigsten Gläubiger.<sup>13</sup> Nur etwa ein Zehntel der Kreditforderungen der Banken wurde nicht innerhalb der Zahlungsziele beglichen.

<sup>12</sup> Zum Problem der Gläubigerpassivität vgl. LINNE, T.: Insolvenzrecht in Mittel- und Osteuropa: Eine ökonomische Einschätzung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/1999, S. 14-19.

<sup>13</sup> Ein ähnliches Verhaltensmuster der Unternehmen bei den Zahlungen findet sich auch in anderen Transformationsländern wie beispielsweise in Polen, Tschechien und Ungarn. Vgl. die Studie von FRYDMAN, R.; GRAY, C. W.; HESSEL, M. P.; RAPACZYNSKI, A.: The Limits of Discipline: Ownership and Hard Budget Constraints in the Transition Economies. Working Paper No. 165. Columbia Law School, The Center for Law and Economic Studies. New York, NY 1999.

Tabelle 2:  
Struktur der Verbindlichkeiten  
- Stand: 1. Juli 2000 -

	Verbindlichkeiten		Anteil der überfälligen Verbindlichkeiten an den gesamten Verbindlichkeiten in %
	Mrd. Rub	in %	
Insgesamt	3 439,3	100,0	47,1
davon an			
Vorlieferanten	1 746,9	50,8	42,8
Staat	885,6	25,7	71,2
Budget	(478,3)	(13,9)	(66,5)
Sozialversicherungsfonds	(407,3)	(11,8)	(76,7)
Banken	804,7	23,4	12,3
nicht zuteilbar	2,1	0,1	

Quelle: Goskomstat, Social'no-ekonomičeskoe položenie Ros-sii, verschiedene Ausgaben.

Die abwartende Haltung insbesondere von staatlichen Gläubigern bei der Durchsetzung ihrer Forderungen kam einer indirekten Subventionierung gleich und somit einer Aufweichung der Budgetbeschränkung für die schuldnerischen Unternehmen. Gleichzeitig bedeutet dies, dass trotz steigender Insolvenzzahlen, die angekündigten Maßnahmen der staatlichen Steuerbehörde, schärfer gegen säumige Steuerschuldner vorzugehen, nicht konsequent umgesetzt wurden.<sup>14</sup> Diese Schlussfolgerung gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei den staatlichen Gläubigern (Steuerbehörde und Sozialversicherungsfonds) um unfreiwillige Gläubiger handelt. Im Gegensatz zu den Banken kann sich der Staat – aufgrund des Zwangscharakters der Steuer- und Sozialversicherungszahlungen – seine Schuldner nicht aussuchen. Dementsprechend schlechter ist die durchschnittliche Qualität des Schuldnerpools im Hinblick auf die Rückzahlungsfähigkeit der eingegangenen Zahlungsverpflichtungen.

Besonders bedenklich ist die nachsichtige Haltung der staatlichen Gläubiger gegenüber säumigen Schuldnern, weil neben den verfehlten Anreizen für die Unternehmen durch die Einnahmeausfälle ein höheres Budgetdefizit droht bzw. der Überschuss geringer ausfällt. Während der staatliche Anteil der überfälligen Verbindlichkeiten an den gesamten überfälligen Verbindlichkeiten 1994 nur etwa ein Fünftel ausmachte, betrug er gegen Ende des Jahres 2000 bereits knapp die Hälfte. Dagegen schrumpfte der Anteil der überfälligen Handels-

<sup>14</sup> Vgl. OECD: Russian Federation. OECD Economic Surveys. Paris 1997-1998.

kredite kontinuierlich von rund 70% auf 40%. Der Anteil der überfälligen Kredite und Lohnzahlungen blieb hingegen über den gesamten Zeitraum nahezu unverändert. Insgesamt ist somit zu konstatieren, dass Firmen, die in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, ihre Prioritäten aufgrund des unterschiedlich scharfen Vorgehens der Gläubiger bei der Begleichung der Verbindlichkeiten änderten; nämlich zugunsten der Vorlieferanten und zu Lasten des Staates.

### **Restriktive Kreditvergabe der Banken**

Die schlechte Stellung der gesicherten Gläubiger ist eine Ursache für die Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe an den Unternehmenssektor. Der Anteil der ausgereichten Kredite am BIP betrug im Jahr 2000 nur rund 10%. Zum Vergleich: In Deutschland, mit einer relativ starken Stellung der gesicherten Gläubiger, überstieg im selben Jahr das gesamte Kreditvolumen der Banken das BIP um knapp ein Zehntel.<sup>15</sup> Im Falle des Konkurses gehen den Ansprüchen der russischen Banken umfangreiche Forderungen der Beschäftigten als bevorrechtigten Gläubigern voraus. Die Banken können nicht damit rechnen, uneingeschränkt auf das Pfand zugreifen bzw. über den vollen Gegenwert des Pfandes verfügen zu können. Die erwartete Rückzahlungsquote der Forderungen beeinflusst *ex ante* die Kreditvergabe.<sup>16</sup> Die erhöhte Unsicherheit der Banken im Hinblick auf die Befriedigung ihrer Ansprüche im Liquidationsfall sollte sich in höheren Kreditzinsen für die Unternehmen niederschlagen. Einer Anhebung der Risikoprämie sind jedoch wegen der negativen Anreizeffekte auf das Schuldnerverhalten enge Grenzen gesetzt. Stattdessen verlegten sich die Banken auf eine relativ restriktive Kreditausgabe an den Unternehmenssektor.

### **Unternehmensanteile als Pfand**

Die relativ schlechte Position der gesicherten Gläubiger im Konkursfall schafft Anreize für die Banken, Eigenkapital an kreditnachfragenden Unternehmen zu erwerben, um so die Forderungen abzusichern. Die institutionellen Mängel sind damit ein wichtiger Erklärungsbeitrag zur Entstehung

von so genannten Finanzindustriellen Gruppen (FIG).<sup>17</sup> In einer FIG sind die Banken sowohl Kreditgläubiger als auch Eigentümer des Unternehmens. Unter vertragstheoretischen Gesichtspunkten kann die Entstehung einer FIG als ein Wechsel von einem Kontrakt zwischen einem Unternehmen und einer externen Institution, nämlich einer Bank, hin zu einem Kontrakt zwischen einem Unternehmen und einem Insider gedeutet werden.<sup>18</sup> Der interne Kontrakt zwischen beiden Vertragsparteien innerhalb einer solchen Gruppe dient dazu, Schwierigkeiten der ursprünglichen Vertragsbeziehung zu vermeiden. Diese Schwierigkeiten bestehen in Russland insbesondere in nur unzureichend gesicherten Eigentumsrechten im Hinblick auf die Verfügungsrechte an Pfänden. Dies führt *ex post*, d. h. im Insolvenzfall, zu erheblichen Kosten für die Banken, die Anreize schaffen, ihre potenziellen Kreditschuldner im Rahmen einer FIG *ex ante* an sich zu binden und die Unternehmensanteile implizit als Pfand anzusehen.

Die enge Verflechtung zwischen Banken und Unternehmen verstärkt jedoch das Problem der Gläubigerpassivität. Der Forderungsverzicht, der mit der Liquidation eines Unternehmens einhergeht, geht typischerweise zu Lasten der ungesicherten Gläubiger und der Eigentümer. Die Doppelrolle der Banken als Gläubiger und Eigentümer verstärkt nunmehr ihren Anreiz, im Konkursfall für ein Reorganisationsverfahren zu optieren, weil sie schlechter gestellt sind gegenüber dem Fall eines „reinen“ Gläubigers. Insgesamt ist somit zu konstatieren, dass die Liquidation von Unternehmen, die Teil einer FIG sind und finanziell angeschlagen sind, hinausgezögert wird. Dies stellt aus ökonomischer Sicht eine Fehlallokation von Ressourcen dar.

### **Sanierungsverfahren als Konkursverschleppung**

Das russische Insolvenzgesetz eröffnet insolventen Unternehmen im Rahmen eines Sanierungsverfahrens, wie auch international üblich, die Chance, ihre Zahlungsfähigkeit wieder herzustellen. Von den knapp 1 100 Unternehmen, für die im Jahr 2000 ein Sanierungsverfahren eingeleitet wurde,

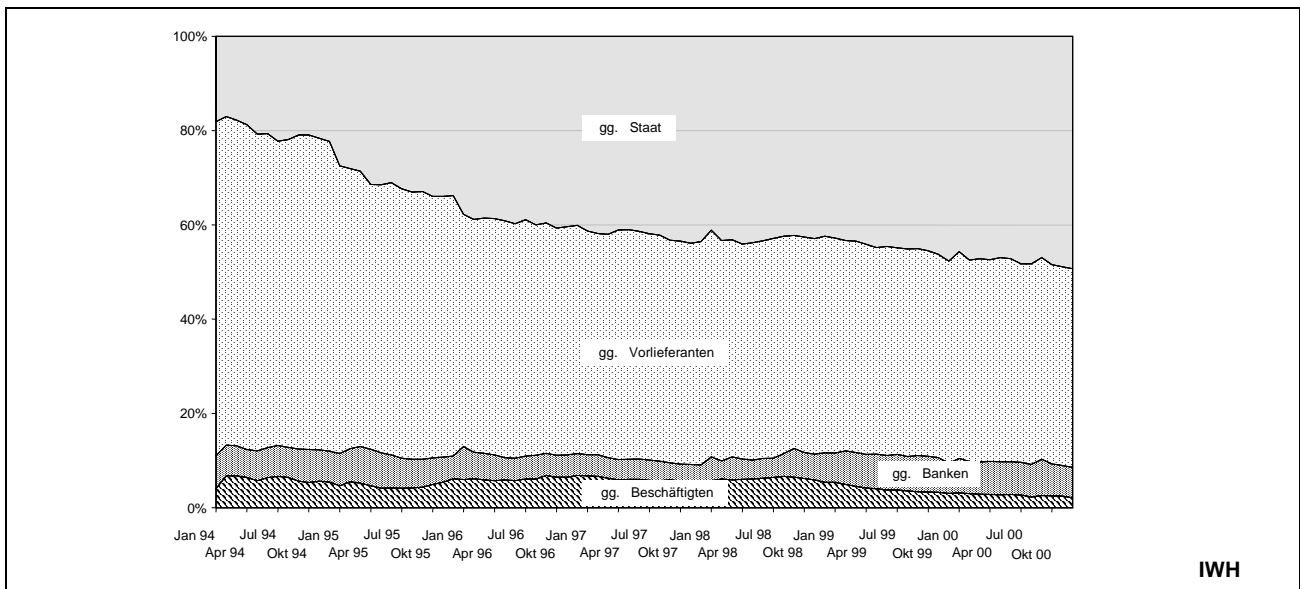
<sup>15</sup> Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Bankenstatistik März 2001. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, S. 34.

<sup>16</sup> Vgl. RASMUSSEN, R. K.: Debtor's choice: A menu approach to corporate bankruptcy, in: J. Bhandari und L. A. Weiss (Ed.), Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives. Cambridge University Press. Melbourne 1996, S. 395-407.

<sup>17</sup> Vgl. DIW; IfW; IWH: Die wirtschaftliche Lage Russlands. Dreizehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 10/1998, S. 69 ff. und CAST MANAGEMENT CONSULTANTS AND RAIFFEISEN INVESTMENT SPCA: Financial Industrial Groups: Review Report – Findings and Recommendations. TACIS. Moscow 1998.

<sup>18</sup> Vgl. BAKER, G. P.; GIBBONS, R. S.; MURPHY, K. J.: Relational Contracts and the Theory of the Firm. Harvard Business School. Cambridge, MA 1997, mimeo.

Abbildung 1:  
Struktur der überfälligen Unternehmensverbindlichkeiten, 1994 bis 2000



Quelle: Goskomstat, Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, verschiedene Ausgaben.

wurden lediglich 50 Unternehmen erfolgreich saniert. Für den überwiegenden Teil der restlichen Unternehmen wurde anschließend ein Liquidationsverfahren eröffnet. Somit betrug die Erfolgsquote der Sanierungsverfahren knapp 6%. In den Vorjahren lag die Quote in vergleichbaren Größenordnungen. Die äußerst geringe Erfolgsquote der eingeleiteten Verfahren läuft der ursprünglichen Idee eines Sanierungsverfahrens zuwider und lässt vermuten, dass dieses Verfahren im Wesentlichen zur Konkursverschleppung zweckentfremdet wurde.<sup>19</sup> Eine wesentliche Ursache für diese Fehlentwicklung liegt in der Rangordnung der Gläubiger und in den vorherrschenden Mehrheitsverhältnissen in der Gläubigerversammlung begründet.

Nach der Einleitung eines Konkursverfahrens durch das Arbitragegericht<sup>20</sup> wird das Unternehmen unter Aufsicht gestellt. Während der Aufsichtsphase entscheidet die Gläubigerversammlung über die Bankrotterklärung des Schuldner und die Eröffnung des Konkursverfahrens oder die Einleitung eines Sanierungsverfahrens. In der Gläubi-

gerversammlung sind all jene Gläubiger vertreten, die über Geldforderungen gegenüber dem Schuldner verfügen. Somit ist die Gläubigerversammlung ein wichtiges Gremium für die Gläubiger zur Ausübung ihrer Kontrollrechte im Insolvenzfall. Die Stimmenverteilung auf die Gläubiger ist proportional zu dem Umfang ihrer Forderungen, und die einfache Mehrheit der Stimmen entscheidet über die vorgelegten Verfahrensvorschläge. Staatliche Gläubiger, die über Forderungen aus Pflichtzahlungen (Steuern und Sozialversicherungsabgaben) verfügen, und die Beschäftigten haben kein Stimmrecht in der Gläubigerversammlung.<sup>21</sup> Somit sind lediglich zwei Parteien, nämlich gesicherte und ungesicherte Gläubiger, in der Versammlung vertreten. Gleichzeitig mit der Entscheidung über die Zukunft des insolventen Unternehmens entscheiden die Gläubiger auch über die Höhe der Zahlungen, die jeder Gläubiger erhält.<sup>22</sup>

Die Abstimmung in der Gläubigerversammlung begünstigt unter Effizienzaspekten möglicherweise die falsche Entscheidung. Die Möglichkeit besteht dann, wenn diejenigen Gläubiger, deren Erlös vom Ausgang der Abstimmung unabhängig sein sollte, weil sie nämlich nichts bekommen würden im Liquidationsfall, über die Stimmenmehrheit in der Gläubigerversammlung verfügen. Vor diesem Hin-

<sup>19</sup> Ein ähnliches Phänomen lässt sich auch in anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsländern beobachten. Vgl. SMID, S.: Das Insolvenzverfahren in den Beitrittsstaaten. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO)* 12/2000, S. 393-396.

<sup>20</sup> Arbitragegerichte sind staatliche Gerichte für privat- und verwaltungsrechtliche Streitigkeiten im Wirtschaftsbereich. Vgl. JEHN, A.; KNAUL, A.: Russische Föderation: Gesetz „Über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott)“ – Teil 1: Art. 1-55. a. a. O., S. 337-348.

<sup>21</sup> Gläubiger mit Ansprüchen aus Bartergeschäften bleiben ebenso unberücksichtigt.

<sup>22</sup> Vgl. HART, O.: *Different Approaches to Bankruptcy*. NBER Working Paper No. W7921. Cambridge, MA, 2000.

tergrund besteht eine ausgeprägte Tendenz, insolvente, aber eigentlich liquidationsreife Unternehmen möglichst lange am Leben zu erhalten. Diese Lösung ist dann ineffizient, wenn der Veräußerungswert des Unternehmens höher ist als der Unternehmenswert bei Fortführung. Dies gilt allerdings uneingeschränkt nur dann, wenn bei der Fortführung auf die Schließung unrentabler Unternehmensteile verzichtet wird.

### **Weiterer Handlungsbedarf**

Grundsätzlich sind die mangelnde Zahlungsmoral der Unternehmen und umfangreiche Schulden Elemente noch immer zu weicher Budgetrestriktionen und deuten auf unzureichende Strukturanpassungen im Unternehmenssektor hin. Die unzureichenden Beschränkungen behindern die realwirtschaftliche Anpassung, indem knappe Ressourcen fehlgeleitet werden. Deshalb ist das schärfere Vorgehen von Gläubigern gegen insolvente Unternehmen im Sinne einer Verhärtung der Budgetrestriktionen und einer effizienteren Faktor-

allokation begrüßenswert. Die zögerliche Haltung staatlicher Gläubiger bei der Inanspruchnahme des Insolvenzgesetzes zur Durchsetzung der Forderungen sollte aufgegeben und eine striktere Eintreibung überfälliger Zahlungen angestrebt werden.

Neben der Einführung von strengeren Anforderungen an insolvente Unternehmen, für die ein Sanierungsverfahren eingeleitet werden soll, ist eine Besserstellung der gesicherten Gläubiger bedenkenswert. Die vielfach zu beobachtende Konkursverschleppung geht zu Lasten der Gläubiger und ist mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Eine bevorrechtigte Stellung der gesicherten Gläubiger böte die Chance, die Kreditkosten für die Unternehmen zu senken und ihnen den Zugang zu Krediten zu erleichtern. Dies würde wichtige Impulse für das Einschwenken der russischen Wirtschaft auf einen Wachstumspfad liefern.

Thomas Linne  
([thl@iwH-halle.de](mailto:thl@iwH-halle.de))

## Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse: hohe Kopfzahl, geringes Arbeitsvolumen

*Zur Beurteilung der Lage am Arbeitsmarkt kann die Erwerbstätigenzahl und/oder das Arbeitsvolumen herangezogen werden. Im Falle der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ist die Betrachtung der Erwerbstätigenzahl allerdings problematisch: Im Jahr 2000 befanden sich zwar mehr als 10% der Erwerbstätigen in geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen. Das durch diese Beschäftigung gebundene Arbeitsvolumen machte jedoch nur 2,6% der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsleistung aus. In einigen Wirtschaftszweigen – wie beispielsweise dem Reinigungs- oder Verlagsgewerbe – sind derartige Beschäftigungsverhältnisse dennoch von substantieller Bedeutung.*

Nach Einführung einer – mit einer Meldepflicht verknüpften – teilweisen Sozialversicherungspflicht für die geringfügig Beschäftigten im April 1999 zeigte sich, dass bis dahin das Ausmaß dieser Beschäftigungsverhältnisse in der amtlichen Statistik, namentlich im Mikrozensus, untererfasst war. Das Statistische Bundesamt hat daraufhin die Erwerbstätigenzahlen – rückwirkend bis 1991 – in zwei Schritten kräftig angehoben.

Zwar wurde auch das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen höher ausgewiesen als vor der Revision. Es nahm jedoch nur unterproportional zu, da in der Zahl der Erwerbstätigen zunehmend mehr Personen mit einem „Mini-Job“ enthalten sind. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zeigt sich nunmehr für die 90er Jahre folgendes Bild: Während im Jahr 2000 die Zahl der Erwerbstätigen wieder das Niveau von 1991 erreichte, blieb das Arbeitsvolumen um 4% darunter (vgl. Abbildung).

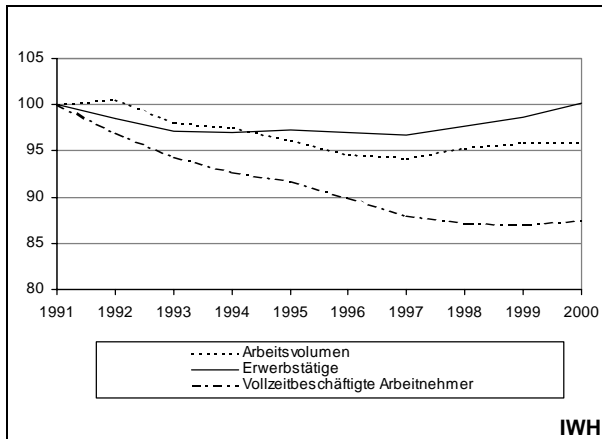
Für die Erklärung dieser gegenläufigen Entwicklung ist es unumgänglich, das Ausmaß der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und des durch diese Personengruppe geleisteten Arbeitsvolumens zu analysieren. Bis dato fehlten jedoch die hierfür notwendigen amtlichen Statistiken.

Im April dieses Jahres hat die Bundesanstalt für Arbeit eine Statistik über Umfang und Struktur der geringfügigen Beschäftigung vorgelegt, mit der diese Lücke in der statistischen Berichterstattung zur Arbeitsmarktentwicklung geschlossen wird.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit werden in dieser Statistik zwei Formen der geringfügigen Beschäftigung erfasst: die geringfügig entlohnte Beschäftigung (630 DM-Jobs) und die kurzfristige Beschäftigung mit weniger als 50

Zudem hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg seine Arbeitszeitrechnung an die Erwerbstätigenstatistik des ESVG'95 angepasst.<sup>24</sup>

Abbildung:  
Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitsvolumen von 1991 bis 2000 in Deutschland  
- 1991 = 100 -



Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 18, Reihe 1.3; BACH, H.-U.: Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung, in: IAB Kurzbericht, Nr. 3/2001, S. 6.

### Jeder zehnte Erwerbstätige ist geringfügig beschäftigt, ...

Mitte des Jahres 2000 befanden sich in Deutschland mehr als vier Millionen Personen in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis (vgl. Tabelle 1).<sup>25</sup> Davon entfielen 90% auf Westdeutsch-

Kalendertagen innerhalb eines Jahres. Aussagen zum Ausmaß und zur Entwicklung der bisherigen dritten Form des 630 DM-Jobs – dem geringfügigen Nebenverdienst – können aus der vorliegenden Statistik nicht abgeleitet werden, da jeder Versicherte nur einmal – und dann nach seinem Hauptverdienst – gezählt wird und seit dem 1.4.1999 alle Beschäftigungsverhältnisse bei der Feststellung der Versicherungspflicht zusammengerechnet werden.

Wenn im Folgenden der Begriff geringfügig Beschäftigte verwendet wird, so sind damit die ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse – auch geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse genannt – gemeint.

<sup>24</sup> Vgl.: BACH, H.-U.: Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung, in: IAB Kurzbericht, Nr. 3/2001.

<sup>25</sup> Daneben werden noch knapp 400 000 sogenannte *kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse* (von unter 50 Kalendertagen Dauer innerhalb eines Jahres) für Deutschland insgesamt ausgewiesen. Nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit dürfte diese Zahl aufgrund der unbefriedigenden Meldepraxis deutlich überhöht sein. Deshalb werden im Folgenden diese kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse nicht weiter betrachtet.

land.<sup>26</sup> Lediglich jeder zehnte geringfügig Beschäftigte war in Ostdeutschland tätig.

Tabelle 1:  
Entwicklung der Zahl der geringfügig Beschäftigten

	30.06.1999	31.12.1999	30.06.2000
	in 1 000 Personen		
Deutschland	3 658	3 930	4 053
Ostdeutschland	348	382	404
Westdeutschland	3 311	3 548	3 648
	Deutschland = 100		
Ostdeutschland	9,5	9,7	10,0
Westdeutschland	90,5	90,3	90,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (vorläufige Werte).

Tabelle 2:  
Anteil der geringfügig Beschäftigten an den Erwerbstätigen (Inländer) und am Arbeitsvolumen im Jahr 2000<sup>a</sup>  
- in % -

Anteil an den/dem ...	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Erwerbstätige (Inländer) insgesamt	10,5	11,3	6,5
Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen	2,6	2,8	1,6

<sup>a</sup> Da Angaben zum jahresdurchschnittlichen Bestand an geringfügig entlohnten Beschäftigten noch nicht vorliegen, wurde unterstellt, dass der Bestand zum 30.06.2000 in etwa den Jahresdurchschnittswert reflektiert.

Quellen: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Bundesanstalt für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Nach den jetzt vorliegenden Daten zeigt sich ein kontinuierlicher Aufbau des Bestandes an geringfügig Beschäftigten. Seitens der Bundesanstalt für Arbeit wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gegenwärtig noch nicht beurteilt werden kann, ob es sich hierbei um eine tatsächliche Ausweitung dieser Beschäftigungsverhältnisse handelt oder ob sich nur das Meldeverhalten verbessert hat.

Auf der Grundlage des vorliegenden statistischen Materials können strukturelle Besonderheiten aufgezeigt werden. So ist der Anteil der geringfügig Beschäftigten an den Erwerbstätigen in Westdeutschland deutlich höher wie im Osten.

Mit über 70% haben Frauen den höchsten Anteil an den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

<sup>26</sup> Im Rahmen dieses Beitrages wird Westdeutschland einschließlich Berlin und Ostdeutschland ohne Berlin betrachtet.

nissen (vgl. Tabelle 3). Der Teil der Personen unter 25 Jahren, bei denen es sich wohl überwiegend um Schüler und Studenten handeln dürfte, beträgt etwa ein Fünftel (vgl. Tabelle 4). Mehr als jeder Vierte geringfügig Beschäftigte ist über 54 Jahre.

Tabelle 3:  
Struktur der geringfügig Beschäftigten nach dem Geschlecht  
- in % -

	30.06.1999	31.12.1999	30.06.2000
Männer	28,4	28,5	29,1
Frauen	71,6	71,5	70,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (vorläufige Werte).

Tabelle 4:  
Altersstruktur der geringfügig Beschäftigten  
- in % -

	30.06.1999	31.12.1999	30.06.2000
< 25 Jahre	19,6	20,0	21,1
25 – 54 Jahre	50,7	50,4	49,4
> 54 Jahre	29,7	29,6	29,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (vorläufige Werte).

Tabelle 5:  
Relation der geringfügig Beschäftigten zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in ausgewählten Wirtschaftszweigen am 30. Juni 2000

Wirtschaftszweig	Auf 100 SV-pflichtig Beschäftigte kamen ... geringfügig Beschäftigte
Reinigung von Gebäuden u. ä.	87
Tankstellen	77
Werbung	67
Private Haushalte	58
Restaurants, Cafes, etc.	49
Grundstücks- und Wohnungswesen	48
Verlagsgewerbe	47
Einzelhandel	30
Hotels, Gasthöfe etc.	26

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit (vorläufige Werte); Berechnungen des IWH.

Die überwiegende Zahl der geringfügig Beschäftigten ist im Dienstleistungsbereich tätig. Schwerpunkte sind hierbei das Reinigungsgewerbe sowie das Grundstücks- und Wohnungswesen, die Werbewirtschaft sowie der Handel und das Gaststättengewerbe. Im Verarbeitenden Gewerbe ist vor allem das Verlagsgewerbe ein Schwerpunkt geringfügiger Beschäftigung.

### *...aber der Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ist gering*

Zur Beurteilung des Stellenwertes der geringfügigen Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft bedarf es einer Bezugsgröße. Dafür kommen die Erwerbstätigenzahl und das Arbeitsvolumen in Frage.

#### *Erwerbstätige*

Wie bereits gezeigt worden ist, liegt der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der Erwerbstätigkeit bei gut 10%. Die Zahl der Erwerbstätigen als Bezugsgröße zu verwenden, ist jedoch kritisch. Hinter der Erwerbstätigenzahl verbirgt sich nämlich ein – und zwar zunehmend – heterogener Mix von Beschäftigungsverhältnissen, dessen Spektrum vom Vollzeitarbeitsplatz über den „klassischen“ Teilzeitarbeitsplatz bis zum geringfügigen Beschäftigungsverhältnis eines registrierten Arbeitslosen reicht. Eine Verschiebung zu „klassischen“ Teilzeitarbeitsplätzen oder zu geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen suggeriert – gemessen an der Erwerbstätigenzahl – ein zunehmendes Beschäftigungsniveau, obwohl der gesamtwirtschaftliche Arbeitseinsatz rückläufig gewesen sein kann.

#### *Arbeitsvolumen*

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, den Anteil der geringfügig Beschäftigung am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen zur Beurteilung ihres Stellenwertes heranzuziehen. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg leisteten im Jahr 1999 die geringfügig Beschäftigten ein Viertel der Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten, wobei dieser Anteil in West- und Ostdeutschland in etwa gleich hoch ist.<sup>27</sup> Dies ermöglicht eine überschlägige Berechnung des Arbeitsvolumens, das durch die geringfügig Beschäftigten geleistet wurde. Es beträgt in Deutschland insgesamt etwa 1,5 Mrd. Stunden und macht damit nur 2,6% des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens aus (vgl. Tabelle 2). Damit ist das Arbeitsvolumen der geringfügig Beschäftigten niedriger als zum Beispiel das gesamtwirtschaftliche Überstundenvolumen, das auf 1,85 Mrd. Stunden veranschlagt wird.<sup>28</sup>

Hans-Ulrich Brautzsch  
(brt@iwh-halle.de)

<sup>27</sup> Vgl. BACH, a. a. O., S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. ebenda, S. 6.

## Branchenskizze: Ostdeutsches Papiergewerbe

Das Papiergewerbe,<sup>29</sup> das (wie z. B. das Verlags- und Druckgewerbe) zu den kleineren Branchen in Ostdeutschland zählt, hat sich zunehmend zu einem modernen und wettbewerbsfähigen Industriezweig entwickelt. Wesentlich beeinflusst wurde dies durch das Engagement privater Investoren. Die Fortschritte zeigen sich u. a. in einem überdurchschnittlichen Produktionswachstum seit 1993, in einer Exportquote, die etwa so hoch ist wie die in Westdeutschland, und in einer deutlichen Verbesserung der Produktivität und Ertragslage der Unternehmen (vgl. Tabelle).

Das Papiergewerbe kam nach der Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung nur schwer in Gang. Ein wesentlicher Grund bestand darin, dass die meisten Unternehmen wegen ihrer zu geringen Größe, zu breiter Fertigungsprogramme, sehr veralteter und verschlissener Ausrüstungen sowie eines überhöhten Personalbestandes nicht wettbewerbsfähig waren und deshalb auch nur schwer Käufer fanden. Bis Ende 1994 wurden mehr als 50 (zumeist kleinere) Unternehmen, das waren rund 40% des vormaligen Unternehmensbestandes, liquidiert. Besonders gravierend waren die Zellstoffproduzenten betroffen: von neun Unternehmen wurden bereits Anfang 1991 sieben stillgelegt. Produktion und Absatz dieser Branche dadurch zu Beginn der 90er Jahre stark ein; z. B. schrumpfte die Herstellung von Papier auf rund die Hälfte, und die Erzeugung von Pappe (beide unveredelt) ging auf ein Zehntel 1992 gegenüber 1989 zurück.

Für die weitere Entwicklung des Papiergewerbes in Ostdeutschland war vor allem das Engagement privater Investoren maßgeblich. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Entscheidungen eines westdeutschen Unternehmens und eines finnisch-schwedischen Konsortiums, neue moderne Papierfabriken in Ostdeutschland zu errichten (Schwedt, Eilenburg b. Leipzig). Ihre Inbetriebnahme 1993 und 1994 und die Investitionen in den privatisierten Unternehmen – etwa 30% bis 40%<sup>30</sup> befinden sich in westdeutschem oder ausländischem Besitz – haben zu einem kräftigen Anstieg der Produktion geführt. Von 1993 bis 1995 hat sie sich verdoppelt und danach, von 1995

bis 2000, noch einmal um rund 40% erhöht. Daraus resultiert insgesamt eine Verdreifachung der Produktion gegenüber 1993, dem Tiefpunkt in der Umbruchphase. Im gleichen Zeitraum steigerte das gesamte Verarbeitende Gewerbe seine Produktion auf etwa das Doppelte.

Der Umsatz erhöhte sich im Jahr 2000 gegenüber 1999 um fast ein Viertel auf rund 4,6 Mrd. DM. Damit stieg er deutlich stärker an als die Produktion (3,5%). Hieraus ist zu vermuten, dass es den Unternehmen gelungen ist, die seit Mitte 1999 kräftig gestiegenen Kosten für Zellstoff und Altpapier zumindest teilweise auf ihre Erzeugnispreise zu überwälzen. Rund ein Drittel des Umsatzes wurde, wie schon einige Jahre zuvor, im Ausland Erlöst, von den papier- und pappeerzeugenden Unternehmen sogar fast die Hälfte (in Westdeutschland 34,7% bzw. 50,7%). Viele Unternehmen profitieren offenbar von der Marktposition und den Vertriebskanälen ihrer westdeutschen oder ausländischen Mütter.

In die Erneuerung des Papiergewerbes sind nach Angaben des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München, von 1991 bis 2000 rund 5,5 Mrd. DM investiert worden. Der größte Teil – etwa drei Viertel des Betrages – ist in die Papier- und Pappeerzeugung geflossen, die auch erheblich kapitalintensiver als die Verarbeitung ist. Damit verbunden war ein kräftiger Produktivitätsschub. 1997 belief sich die Arbeitsproduktivität, gemessen an der Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten, auf 83% des Niveaus in Westdeutschland. Inzwischen dürfte sich der Rückstand weiter verringert haben.

Im Vergleich zu vielen anderen Industriebranchen in den neuen Bundesländern erwirtschafteten die Unternehmen des Papiergewerbes bereits 1996 im Schnitt Gewinne, die 1997 weiter ausgebaut wurden. Durch die deutlich niedrigeren Lohnstückkosten wurden sogar westdeutsche Referenzwerte übertroffen. 1999 und noch mehr im Jahr 2000 dürfte es allerdings durch den hohen Rohstoffpreisanstieg zu Ertragsschmälerungen gekommen sein, von denen freilich auch die Unternehmen in Westdeutschland betroffen waren.

*Siegfried Beer*  
(sbr@iwh-halle.de)

<sup>29</sup> Dazu gehören alle Unternehmen, die Holzstoffe, Zellstoffe, Papier, Karton und Pappe erzeugen und verarbeiten.

<sup>30</sup> Darunter zwei Drittel der Unternehmen der Papier- und Pappeerzeugung.



Tabelle:

Das ostdeutsche Papiergewerbe<sup>a</sup> von 1995 bis 2000 in amtlichen Daten

		ME	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>I.</b>	<b>Ausgewählte Kenndaten</b>							
1.	Betriebe	Anzahl	114	115	117	120	125	127
2.	Beschäftigte <sup>b</sup>	1 000 Pers.	9,7	9,8	10,0	10,3	10,7	11,4
3.	Produktionsindex (1995=100)	%	100,0	109,1	120,7	130,4	134,3	139,0
4.	Umsatz insgesamt <sup>c</sup>	Mio. DM	2.866	2.895	3.018	3.395	3.693	4.574
4.1.	Inlandsumsatz <sup>c</sup>	Mio. DM	2.008	2.016	1.955	2.218	2.571	3.080
4.2.	Auslandsumsatz <sup>c</sup>	Mio. DM	858	878	1.063	1.177	1.122	1.493
	<i>Exportquote</i>	%	29,9	30,3	35,2	34,7	30,4	32,7
5.	Erzeugerpreisindex <sup>d</sup> (1991=100)	%	114,8	109,1	106,0	106,0	-	-
6.	Bruttowertschöpfung <sup>e*</sup>	Mio. DM	711	801	727	.	.	.
	<i>Vorleistungsquote*</i>	%	71,2	64,8	68,8	.	.	.
7.	Bruttoanlageinvestitionen	Mio. DM	279	256	217	432	.	.
<b>II.</b>	<b>Produktionssparten mit hohen Umsatzanteilen</b> (Umsatz insgesamt = 100)							
	Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	%	50,7	47,1	49,6	46,7	42,8	45,7
	Wellpapier und -pappe, Verpackungsmittel	%	22,7	25,6	24,8	28,4	29,7	28,4
	Schreibwaren und Bürobedarf	%	14,5	14,3	12,3	11,5	14,5	13,8
<b>III.</b>	<b>Anteile der Branche am Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands:</b>							
	Beschäftigte	%	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9
	Umsatz	%	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5
	Auslandsumsatz	%	5,8	5,6	5,1	4,2	3,6	3,7
	Bruttowertschöpfung*	%	2,1	2,3	1,9	.	.	.
	Bruttoanlageinvestitionen	%	1,9	1,7	1,5	3,2	.	.
<b>IV.</b>	<b>Ausgewählte Ost/West-Vergleichsdaten:</b>							
1.	Arbeitsproduktivität <sup>f*</sup>	O 1 000 DM	86,4	100,3	92,7	.	.	.
		W 1 000 DM	103,5	106,7	111,1	.	.	.
2.	Anteil der Kosten am Bruttoproduktionswert <sup>c*</sup>	O %	101,9	98,0	95,9	.	.	.
		W %	98,7	98,3	97,6	.	.	.
3.	Lohnstückkosten <sup>g*</sup>	O %	44,0	40,4	45,7	.	.	.
		W %	56,7	56,0	55,0	.	.	.
4.	Löhne und Gehälter je Beschäftigten	O 1 000 DM	39,2	41,7	43,4	44,7	46,3	47,6
		W 1 000 DM	58,8	60,1	61,1	62,5	63,9	66,1
5.	Bruttoanlageinvestitionen je Beschäftigten <sup>h</sup>	O 1 000 DM	28,3	26,6	21,9	41,9	.	.
		W 1 000 DM	15,5	14,9	15,6	19,7	.	.

<sup>a</sup> Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ 93); Betriebe von Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr, außer: \* Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr. – <sup>b</sup> Einschließlich tätiger Inhaber und mithelfender Familienangehöriger. – <sup>c</sup> Ohne Umsatzsteuer. – <sup>d</sup> Für Papier und Pappe. – <sup>e</sup> Unbereinigt, in jeweiligen Preisen. – <sup>f</sup> Bruttowertschöpfung (unbereinigt), in jeweiligen Preisen, je Beschäftigten. – <sup>g</sup> Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in Relation zur Bruttowertschöpfung (unbereinigt), in jeweiligen Preisen. – <sup>h</sup> Beschäftigtenzahl: September des jeweiligen Jahres.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

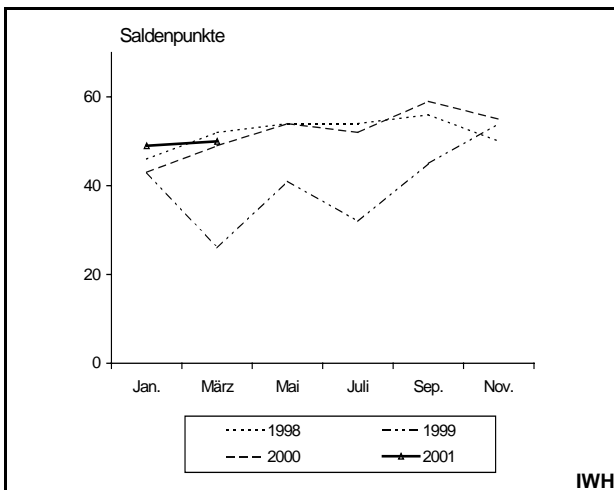
## Optimismus unter ostdeutschen Industrieunternehmen gibt etwas nach

Laut IWH-Umfrage unter rund 300 ostdeutschen Industrieunternehmen ist die Geschäftslage im März 2001 so günstig wie am Jahresanfang. Die Aussichten haben sich dagegen eingetrübt. Dies entspricht zwar dem Saisonmuster, die Meldungen der Unternehmen liegen aber deutlich unter dem Vorjahresniveau.

Der Saldo aus positiven und negativen Antworten zur *Geschäftslage* beträgt 50 Punkte und übertrifft damit sowohl das Niveau vom Vorjahr als auch von der vorangegangenen Umfrage um einen Punkt. Nach wie vor bewerten drei Viertel der Unternehmen ihre geschäftliche Situation mit „gut“ oder „eher gut“. Bei dieser insgesamt optimistischen Beurteilung darf nicht übersehen wer-

die Stimmung deutlich nach, ein Zeichen für die Abkühlung der Konjunktur in Deutschland. Sie bewerteten sowohl die Geschäftslage als auch die Erwartungen schlechter als in der vorangegangenen Umfrage. Außerdem sind die baunahen Branchen wie die Verarbeitung von Steinen und Erden, aber auch Gummi- und Kunststoffwaren vom weiteren Rückgang im Bausektor betroffen. Auch das Stimmungshoch bei den Investitionsgüterproduzenten beginnt zu bröckeln. Dagegen verbessert sich die Situation bei den Ge- und Verbrauchsgüterherstellern, wohl in Verbindung mit den Impulsen aus der „Steuerreform 2000“ für Konsumgüterkäufe der privaten Haushalte. Auch die Salden der Geschäftslage und der Geschäftsaussichten

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



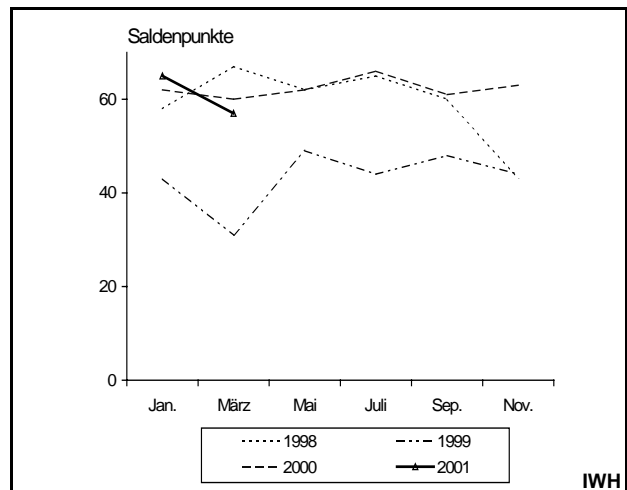
Quelle: IWH-Industrienumfragen

den, dass die Pessimisten unter den Unternehmen an Bedeutung zunehmen und sich der Anteil der Negativurteile auf 7% erhöht hat.

Die *Geschäftsaussichten* werden zwar weiterhin sehr optimistisch bewertet, die Erwartungen an die künftige Entwicklung haben jedoch nachgegeben. Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen verringerte sich wie zu dieser Jahreszeit üblich. Mit acht Punkten gegenüber dem Januar fiel der Rückgang kräftiger als im Vorjahr aus, der Saldo liegt nunmehr bei 57 Punkten.

Die Urteile zur wirtschaftlichen Situation sind zwischen den Fachgruppen allerdings gespalten. Bei den Produzenten von Vorleistungsgütern lässt

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen

bei den Nahrungsgüterherstellern legten zu. Hierin spiegeln sich die zunehmende Nachfrage und wahrscheinlich auch die Beruhigung nach dem BSE-Schock wider. Insgesamt lassen die Aussagen über die Geschäftsaussichten aber Befürchtungen aufkommen, dass die Konjunkturabschwächung in Westdeutschland auf das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe übergreift.

Bärbel Laschke  
(lsk@iwh-halle.de)  
Udo Ludwig  
(ldw@iwh-halle.de)

Tabelle :

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – März 2001

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Mrz 00	Jan 01	Mrz 01	Mrz 00	Jan 01	Mrz 01	Mrz 00	Jan 01	Mrz 01	Mrz 00	Jan 01	Mrz 01	Mrz 00	Jan 01	Mrz 01
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>50</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	29	30	29	48	44	42	20	18	21	4	8	8	52	47	41
Investitionsgüter	32	40	35	43	40	44	25	19	16	1	1	6	49	59	57
Ge- und Verbrauchsgüter	26	40	40	47	32	41	22	21	13	5	6	7	46	45	61
dar.: Nahrungsgüter	19	36	39	55	32	38	25	23	11	1	10	11	49	35	55
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	26	21	22	42	35	36	27	35	28	5	9	14	35	13	16
50 bis 249 Beschäftigte	27	39	38	48	39	40	23	15	17	3	6	4	49	57	56
250 und mehr Beschäftigte	41	42	32	43	39	51	14	16	11	3	3	5	68	63	68
<b>Statusgruppen</b>															
Privatisierte Unternehmen	27	35	31	47	40	41	22	19	20	4	6	7	48	50	45
Westdt./ausl. Investoren	25	36	30	55	46	49	17	13	16	3	5	5	60	65	57
Management-Buy-Outs	20	20	27	48	39	40	26	33	27	6	7	6	36	19	33
Reprivatisierer	41	37	29	26	29	39	29	26	20	3	8	11	35	32	36
Neugründungen	36	40	33	42	38	39	21	17	18	1	4	10	56	57	43
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>57</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	28	29	25	55	52	50	13	15	21	3	4	4	66	61	49
Investitionsgüter	28	36	37	51	56	43	20	8	13	1	0	7	59	84	60
Ge- und Verbrauchsgüter	30	33	31	47	45	54	21	17	12	2	5	3	54	57	70
dar.: Nahrungsgüter	25	25	30	51	50	52	22	16	14	1	9	4	53	49	64
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	26	22	21	45	47	44	26	26	26	3	6	9	43	36	30
50 bis 249 Beschäftigte	26	32	31	56	54	52	16	11	15	3	3	2	63	71	66
250 und mehr Beschäftigte	42	45	33	44	42	47	14	10	14	0	3	6	72	74	61
<b>Statusgruppen</b>															
Privatisierte Unternehmen	27	30	26	51	52	50	19	15	20	3	3	4	56	64	53
Westdt./ausl. Investoren	28	31	30	57	56	53	13	11	15	1	2	2	71	74	67
Management-Buy-Outs	19	18	19	54	56	51	23	20	28	4	6	2	46	48	40
Reprivatisierer	36	29	21	29	45	49	33	24	21	1	2	9	30	48	40
Neugründungen	38	39	33	51	47	48	12	9	12	0	5	6	77	71	63

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für März 2001 vorläufig. – <sup>b</sup> Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.