

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf in Ostdeutschland: Ein Überblick

Der Aufbau einer modernen Wirtschaft in Ostdeutschland ist in den vergangenen sechs Jahren gut vorangekommen. Die nunmehr nachlassende Wachstumsdynamik hat aber deutlich gemacht, daß von einem stabilen, auf baldige Angleichung der Einkommen an westdeutsche Verhältnisse gerichteten Entwicklungsprozeß in den neuen Ländern noch nicht die Rede sein kann. Zwar stellt die für dieses Jahr zu erwartende Wachstumsabschwächung zu einem guten Teil die Korrektur von strukturellen Verwerfungen dar, die sich im Zuge der kräftigen Bautätigkeit der letzten Jahre herausgebildet haben; es reflektieren sich darin aber auch die fortdauernden Schwierigkeiten einer großen Zahl von Unternehmen, sich auf den Märkten zu etablieren. Um die daraus resultierende Labilität in der ostdeutschen Wirtschaft zu überwinden und dem Aufbauprozeß in Ostdeutschland neuen Schwung zu verleihen, bedarf es fortgesetzter Anstrengungen aller Beteiligten.

Die Probleme, mit denen der Aufbauprozeß in den neuen Ländern konfrontiert ist, sind hinlänglich bekannt.²⁴ Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene haben sich in der Vergangenheit Strukturen herausgebildet, die die Herausbildung eines endogenen Wachstumsprozesses erschweren: Hierzu zählen die Abhängigkeit von der transfargestützten Binnennachfrage, die geringe Industriedichte und der vergleichsweise niedrige Anteil humankapitalintensiver Zweige innerhalb der Industrie, sowie schließlich die kleinbetriebliche Unternehmensstruktur. Auf betrieblicher Ebene wiederum stellt die unbefriedigende Gewinnsituation vieler ostdeutscher Unternehmen das entscheidende Wachstumshemmnis dar. Ein wichtiger Grund hierfür sind erhebliche Schwierigkeiten, bestehende Marktzutrittsschranken auf westlichen Märkten zu überwinden und damit zu einer besseren Kapazitätsauslastung zu gelangen; ein anderer Grund ist aber auch eine im Ganzen noch immer als vergleichsweise arbeitsintensiv zu kennzeichnende Produktionsweise, die eine geringe Produktivität

des einzelnen Beschäftigten impliziert. Bei den gegebenen Lohnsätzen hat dies zur Folge, daß Gewinne ausbleiben, somit die für Investitionen und die Erschließung neuer Märkte notwendigen Finanzierungsmittel fehlen: Derzeit springt hier noch der Staat mit seinem Förderinstrumentarium ein.

Notwendig ist zweierlei: Zum einen muß es den zumeist noch jungen Unternehmen erleichtert werden, am Markt bestehen zu können. Hierzu bedarf es vor allem der Verbesserung der lokalen Standortbedingungen und lohnpolitischer Zurückhaltung; unterstützend ist auch weiterhin die staatliche Förderpolitik gefordert. Zum anderen bedarf es weiterer Anstrengungen zur Erweiterung des Unternehmensbestandes durch Neuansiedlungen und Existenzgründungen. Hierzu ist vor allem die großräumige Infrastruktur weiter auszubauen; für geraume Zeit werden Standortdefizite aber auch noch durch förderpolitische Anreize kompensiert werden müssen.

1. Standortpolitik

Auch wenn beim Auf- und Ausbau der Infrastruktur erhebliche Fortschritte erzielt wurden: Im Ganzen weist Ostdeutschland noch immer Standortnachteile insbesondere für überregional orientierte Investoren auf. Vor allem die Erweiterung des großräumigen Verkehrsnetzes bedarf deshalb forcierter Anstrengungen. Unzureichend vorangekommen ist aber bisher auch die Modernisierung der kleinräumigen Infrastruktur, insbesondere der kommunalen Verkehrswege. Angesichts rückläufiger Ausgaben für Sachinvestitionen in den Haushalten der Kommunen droht sich der mangelhafte Ausbauzustand hier sogar noch zu verfestigen.

Um Abhilfe zu schaffen, ist deshalb eine veränderte Prioritätensetzung in den öffentlichen Haushalten notwendig: Vorrang sollte der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur erhalten; konsumtive Leistungen und der Ausbau der konsumnahen Infrastruktur – so wünschenswert dies erscheinen mag – sollten zurückgestellt werden, wo immer sich Spielräume hierfür auftun. Hier sind gerade auch die Kommunen in der Pflicht. Um die Finanzierung kommunaler Infrastrukturinvestitionen sicherzustellen, wäre zum Beispiel die Gewährung

²⁴ Vgl. POHL, R.: Stand und Perspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1996.

zweckgebundener Investitionszuweisungen durch die Länder in Erwägung zu ziehen.

Es geht freilich nicht allein um den weiteren Ausbau der Infrastruktur: Der Verbesserung der Standortqualität dient auch eine investorenfreundlichere Ausgestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen. So sind hohe Energiepreise in den ostdeutschen Ländern auch Folge mangelnden Wettbewerbs auf den Märkten für leitungsgebundene Energie; der Mangel an Finanzierungsmitteln auch Ausdruck von Kapitalmarktregulierungen; hohe Baukosten auch Konsequenz bau- und denkmalrechtlicher Auflagen. Dem Staat kommt vorrangig die Aufgabe zu, solche Ursachen für betriebliche Schwierigkeiten und mangelnde Standortattraktivität zu beseitigen; deren Kompensation durch Förderung kann nur zweitbeste Lösung sein.

2. Lohnpolitik

Ein besonderes Hemmnis im Aufbauprozess stellt die im Vergleich zu der tatsächlich erwirtschafteten Wertschöpfung hohe Lohnkostenbelastung ostdeutscher Betriebe dar. Im Durchschnitt der ostdeutschen Wirtschaft liegen die Lohnstückkosten um 30 vH über dem westdeutschen Niveau, und dies, obwohl viele Betriebe sich mit ihren Belegschaften auf eine untertarifliche Bezahlung geeinigt haben. Die Bindungswirkung des Flächentarifvertrags ist damit in den neuen Ländern faktisch nicht gegeben.

So wünschenswert es auch wäre: Kurzfristig wird sich die Erlössituation der Unternehmen nicht verbessern lassen. Es führt daher kein Weg daran vorbei, die Lohnkostenbelastung der Unternehmen auf ein erträgliches Maß zu senken, um mehr Betriebe in die Lage zu versetzen, materielle und immaterielle Investitionen aus eigener Kraft finanzieren zu können. Die Tarifpolitik, will sie eine weitere Erosion des Flächentarifvertrags verhindern, muß daher die besondere Situation ostdeutscher Betriebe noch schärfer in den Blick nehmen und eine stärkere Berücksichtigung der einzelbetrieblichen Gegebenheiten zulassen.²⁵

Dies kann am besten in der Weise geschehen, daß die in den Tarifverträgen festgelegten Min-

destandards auf einem Niveau fixiert werden, das auch von leistungsschwachen Betrieben noch getragen werden kann. Zu präferieren sind dabei Lösungen, die das monatliche Einkommen der Beschäftigten möglichst unverändert lassen, gleichzeitig aber eine deutliche Kostenentlastung der Betriebe ermöglichen. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, daß bei gleichbleibenden tariflichen Monatslöhnen tariflich vereinbarte Sonderzahlungen, wie Überstundenzuschläge oder auch Urlaubs- und Weihnachtsgeld, reduziert werden. Eine Arbeitskostenentlastung könnte auch durch eine Verlängerung der Jahresarbeitszeit bei konstanten Monatslöhnen erreicht werden, so zum Beispiel durch Verzicht auf Urlaubstage. Dies könnte ergänzt werden durch eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Rahmen von Arbeitszeitkontingenten. Auch eine Beteiligung der Arbeitnehmer am betrieblichen Risiko durch Einführung erfolgsabhängiger Tariflohnkomponenten wäre geeignet, Arbeitsplätze sicherer zu machen.

Notwendig ist eine flexiblere und beschäftigungsfreundlichere Organisation der Arbeitsmarktbeziehungen in den neuen Ländern ohnehin: Angesichts der höheren Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung ist eine Orientierung an westdeutschen Vorbildern nicht dazu geeignet, die in Ostdeutschland gewünschte Zahl der Arbeitsplätze auch nur annähernd zu erreichen. Tarifverträge für den Osten Deutschlands sollten dies berücksichtigen.

3. Wirtschaftsförderung

Die Verbreiterung der unternehmerischen Basis und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vorhandener Unternehmen bedürfen auch mittelfristig noch der Unterstützung durch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Wesentliche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung des Bundes für die neuen Länder sind bis zum Jahre 1998 befristet. Da aber bereits heute abzusehen ist, daß die wesentlichen Hemmnisse des Aufbauprozesses – schlechte Standortbedingungen und erhöhte Risikoanfälligkeit eines großen Teils der Unternehmen – bis dahin nicht beseitigt sein werden, muß die spezielle Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer

²⁵ Vgl. POHL, R.: SCHNEIDER, H.: Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1996.

auch nach 1998 für eine gewisse Zeit fortgeführt werden.²⁶

Das bisherige Instrumentarium läßt eine klare Grundlinie freilich nicht mehr erkennen: So läßt sich die Förderung in ihrer Gesamtheit nicht als eindeutig wachstumsorientiert charakterisieren, denn Maßnahmen zur Unterstützung des Neuaufbaus rentabler Produktionen stehen neben Subventionen zur Erhaltung auch langfristig nicht rentabler Betriebe; sie ist auch nicht neutral gegenüber bestimmten unternehmerischen Aktivitäten, denn eine Basisförderung bei den Investitionen konkurriert mit der Unterstützung einzelner unternehmerischer Funktionalbereiche; und sie ist nicht immer richtig konzipiert, denn häufig kuriert sie nur an den Symptomen herum, beseitigt jedoch die tieferliegenden

Ursachen von Entwicklungsrückständen nicht. Hinzu kommt, daß mit zunehmender Gewöhnung an Subventionszahlungen deren Wirksamkeit schwindet, weil unerwünschte Verhaltensanpassungen ausgelöst werden. Dies alles ist auch eine Folge des weitgehend unkoordinierten Nebeneinanders von Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, die in ihrer Gesamtheit nur noch schwer zu überblicken sind. All dies spricht dafür, die Förderung auf die besonders wichtigen Instrumente zu konzentrieren (vgl. Übersicht).

Ausgehend von der Überlegung, daß unternehmerische Aktivität in den neuen Ländern durch Standortdefizite allgemein beeinträchtigt ist, sollte für eine begrenzte Zeit an einer Art von Basisförderung festgehalten werden. Um die Modernisie-

Übersicht:

Ausgewählte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung des Bundes in den neuen Ländern

- Stand 1996 -

Förderzweck	derzeitiges Programmangebot	Programmvorschlag für 1999
1. Investitionsförderung	Investitionszulage GA-Investitionszuschuß Sonderabschreibungen	Investitionszulage (7,5 vH) GA-Investitionszuschuß -
2. Existenzgründungs- förderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Existenzgründungsprogramm ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm DtA-Existenzgründungsprogramm	Existenzgründungsprogramm (für materielle und immaterielle Investitionen, auch FuE)
3. Wachstumsförderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm	Eigenkapitalhilfeprogramm (für materielle und immaterielle Investitionen, auch FuE)
4. Liquiditätshilfen	(siehe auch die unter 2. und 3. genannten Programme) Eigenkapitalergänzungsprogramm Konsolidierungsfonds	(siehe 3.)
5. Beteiligungsförderung	KfW-Beteiligungsfonds Ost ERP-Beteiligungsprogramm Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 2) Konsolidierungsfonds	-
6. Absatzförderung	Pilotvorhaben Textil-/Bekleidungsindustrie Vermarktungshilfen Inlandsmesseförderung Auslandsmesseförderung	(siehe 3.)
7. Innovationsförderung (Auswahl)	Personalförderung-Ost Industrielle Gemeinschaftsforschung Auftragsforschung-Ost Kooperationsförderung ERP-Innovationsprogramm	(siehe 3.)
²⁶ Vgl. DIW; IfW; IWH: "Beteiligungs- und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland"	Beteiligungskapital für Technologieunternehmen Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland	

Quelle: DIW, IWH, IfW, Wirtschaftsserie 2/1997. Halle 1997.

rung und Expansion der Betriebe zu unterstützen, sollte diese an die Investitionstätigkeit gekoppelt werden. Das könnte durch eine allgemeine Investitionszulage geschehen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, und die, ausgehend von einem Fördersatz von 7,5 vH, mit zunehmendem Abbau der Standortdefizite reduziert wird. Da sich Standortdefizite aber nicht in allen Branchen in gleicher Weise auswirken, erscheint es sinnvoll, diese Zulage auf jene Wirtschaftszweige zu konzentrieren, die im überregionalen Wettbewerb stehen: Dies sind im wesentlichen die Industrie und ausgewählte produktionsnahe Dienstleistungsbranchen.

Um Ansiedlungen externer Investoren auch weiterhin einen besonderen Anreiz zu geben, sollte darüber hinaus im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zunächst eine Förderpräferenz für die neuen Bundesländer beibehalten werden. Der Vorzug dieses Instruments liegt dabei darin, daß Einzelfallentscheidungen durch die Landesregierungen möglich sind, somit regionale und sektorale Schwerpunkte mit Blick auf eine Maximierung der Wachstumsimpulse gesetzt werden können.

Damit die Gründung neuer Unternehmen nicht an Finanzierungsempässen scheitert, sollten im Rahmen eines besonderen Existenzgründungsprogramms für die neuen Länder auch künftig eigenkapitalähnliche Darlehen vergeben werden können. Da es dabei um die Verfügbarkeit von langfristig bereitgestelltem Kapital geht, brauchen diese Darlehen keinen besonders hohen Subventionswert aufzuweisen.

Schließlich ist zu bedenken, daß zahlreiche Betriebe zwar gute Wachstumsperspektiven aufweisen, aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen jedoch in ihrer Entwicklung gehemmt sind. Eine im strengen Sinne ursachenadäquate Förderung hätte in diesem Fall zwar an einer Vielzahl unternehmerischer Funktionalbereiche anzusetzen, zum Beispiel bei Vertrieb und Absatz oder bei Forschung und Entwicklung. Von einer solchen Ausdifferenzierung der Förderung ist indes abzuraten, würde damit den Unternehmen doch ein Zuviel an Eigenverantwortung abgenommen. Da Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen sich letztlich in deren Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung niederschlagen, ist die staatlich unterstützte Bereitstellung marktgerecht verzinsten Kredite ohne enge Zweckbindung auch in diesem Fall zielgerecht.

Eine darüber hinausgehende Bevorzugung Ostdeutschlands in der Wirtschaftsförderung erscheint nicht notwendig: Das beschriebene Programm gewährleistet es, daß hinreichende Unterstützungsmöglichkeiten bestehen, die letzte Verantwortung für Erfolg oder Mißerfolg jedoch beim Unternehmer verbleibt. Denn ohnehin sollte klar sein, daß die Sonderförderung-Ost nicht zur Normalität werden darf: Mittelfristig wird auch Ostdeutschland in die bundesweit nach allgemeinen Grundsätzen geregelte Wirtschaftsförderung einbezogen werden müssen.

Joachim Ragnitz

Reale Aufwertung: Wachstumsbremse für mittel- und osteuropäische Länder

Die starke reale Aufwertung ihrer Währungen hat in den vergangenen Jahren den Handel der mittel- und osteuropäischen Länder mit der EU beeinträchtigt. Ihre Defizite im Handel mit der EU sind beständig gestiegen. Die Struktur des Defizits läßt vermuten, daß die Länder nicht die ihnen zugeschriebenen komparativen Kostenvorteile befriedigend auszunutzen vermochten. Die bisherigen Produktivitätsfortschritte reichten offensichtlich nicht aus, die Wirkung interner und externer Inflationsursachen zu kompensieren. Hinzu kamen starke Devisenzuflüsse, die einen nominalen Auf-

wertungsdruck verursachten und die Inflationsbekämpfung erschwerten. Außerdem fand in einigen Gütermarktsegmenten – vor allem bei Investitionsgütern – vermutlich eine Anpassung des Inlandspreisniveaus an das höhere EU-Niveau statt: eine unmittelbare Folge der Marktöffnung. Eine fortgesetzte reale Aufwertung kann im Falle eines Beitritts zur EU zu einer Wachstumsbremse für die Reformländer werden. Unter diesen Umständen sollten die Länder längere Übergangsfristen bei der Öffnung ihrer Märkte anstreben. Nützlich könnte auch eine stärkere nominale Abwertung ih-