

gen am Standort Deutschland zu verbessern. Die Probleme, vor denen die Wirtschaftspolitik steht, sind vor allem struktureller Natur. Eine kurzfristige konjunkturelle Erholung ist keine Lösung. Zwar werden die wichtigsten Handlungsfelder in den politischen Vereinbarungen benannt, konkrete Maßnahmen allerdings nicht. Noch ist der Patient nicht gesundet und die Rezepte sind noch nicht

ausgestellt. Es bleibt abzuwarten, wann welche Kuren verschrieben werden.

*Arbeitskreis Konjunktur
Udo Ludwig (Udo.Ludwig@iwh-halle.de)*

*Hans-Ulrich Brautzsch,
Kristina van Deuverden, Ruth Grunert,
Axel Lindner, Brigitte Loose, Götz Zeddies*

Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II – Ein Vorschlag für einen reformierten Verwendungsnachweis –*

Die ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) weisen aufgrund niedriger Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit nur geringe eigene Steuereinnahmen auf. Sie sind daher in erheblichem Maße auf die Solidarität des Bundes und der westdeutschen Länder angewiesen, damit sie die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können. Hierzu dient unter anderem der Solidarpakt II, durch den den ostdeutschen Ländern Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gewährt werden. Begründet werden diese – in § 11 Abs. 3 FAG – mit dem Fortbestand „teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf“ sowie mit der „unterproportionalen kommunalen Finanzkraft“ der ostdeutschen Länder.

Erklärtes politisches Ziel des Solidarpaktes II ist es, „(...) gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen und die innere Einheit zu vollenden“.⁴ Der Verweis auf den infrastrukturellen Nachholbedarf in den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat zum Solidarpakt II sowie in § 11 Abs. 3 FAG sind dabei primär durch die Vorgeschichte des Solidarpaktes II begründet, da die ostdeutschen Länder zur Begründung ihrer Forderungen auf die fortbestehende Infrastrukturlücke verwiesen. In gewisser Weise spiegelt dies den Forschungsstand der späten 1990er Jahre wider, der die bereits damals bestehende Wachstumsschwäche der neuen Länder als ein temporäres Problem ansah und als die we-

sentlichen Ursachen hierfür die infrastrukturellen Versäumnisse der DDR identifizierte. Nach dieser Logik stellte der Abbau der Infrastrukturlücke die entscheidende, wenn nicht gar die alleinige Voraussetzung für die Fortsetzung des Aufbau Ost dar. Inzwischen hat sich in der Wissenschaft allerdings eine andere Sichtweise durchgesetzt, die die Wachstumsschwäche der neuen Länder auf eine ganze Reihe von strukturellen Defiziten (u. a. demographisch bedingte Verschlechterung des Humankapitalbestands, Besonderheiten der Branchen- und Größenstruktur, funktionale Struktur der ostdeutschen Wirtschaft) zurückführt. Da sich diese Probleme auf absehbare Zeit kaum lösen lassen, wird – bei zunehmender Differenzierung zwischen den Regionen – auch künftig mit einem kaum über westdeutsche Vergleichswerte hinausgehenden Wirtschaftswachstum gerechnet. Dementsprechend konzentrieren sich auch wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für die neuen Länder heute nicht mehr nur auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur, sondern nehmen eine Reihe weiterer Wachstumsdeterminanten mit in das Blickfeld.⁵ Dies spiegelt

* Die Langfassung der Studie ist auf dem Server des IWH, <http://www.iwh-halle.de> erhältlich.

⁴ Vgl. BT-Drucksache 14/6577, Abschnitt II Nr. 1.

⁵ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, JG 2004/2005. – GESPRÄCHSKREIS OST: Für eine Kurskorrektur des Aufbau Ost, Thesenpapier, mimeo, Juni 2004. – DIW Berlin; IAB; IfW; IWH; ZEW: Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und DIW Berlin; IAB; IfW; IWH; ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin. IWH-Sonderhefte 3/2002 und 7/2003, Halle.

sich im übrigen auch in aktuellen und geplanten Vorhaben der Bundesregierung zur Förderung des Aufbau Ost wider, bei denen der weitere Infrastrukturausbau nur noch eine untergeordnete Rolle einnimmt.⁶

Basierend auf diesen Überlegungen hat das IWH ein Verfahren zur Ermittlung der „aufbaurechten“ Verwendung der SoBEZ vorgeschlagen, das die wachstumsfördernde Verwendung der Mittel (statt der bloßen „investiven“ Verwendung) in den Vordergrund des Verwendungsnachweises rückt. Dies erscheint auch deswegen sinnvoll, weil die Ermittlung der „investiven“ Verwendung nach dem bislang von Bund und Ländern verwendeten Schema eine Reihe von Schwächen aufweist.⁷

Ausrichtung des Nachweises für die SoBEZ auf „wachstumswirksame Ausgaben“

Für einen reformierten Verwendungsnachweis für die SoBEZ bietet sich das Konzept der „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben“ (WNA-Konzept) an, wobei dieses für die hier untersuchte Fragestellung in mehreren Punkten modifiziert wird.⁸ Danach werden alle Ausgaben als wachstumsrelevant angesehen, die der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Wachstumsdeterminanten einer Region dienen, unabhängig davon, ob diese nach der Haushaltssystematik der Kapitalrechnung oder der laufenden Rechnung zugewiesen werden. Diese Ausgaben – die im folgenden noch näher konkretisiert werden – sind sodann um die anteilige Nettokreditaufnahme zu bereinigen, da nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben Kredite nur für die Finanzierung von Investitionen herangezogen werden dürfen, somit dieser Teil der wachstumsrelevanten Ausgaben rein rechnerisch bereits „finanziert“ worden ist. Die anteilige Nettokreditaufnahme kann dabei zum Beispiel anhand des Verhältnisses von wachstumsrelevanten zu nicht-wachstumsrelevanten Investitionen fest-

gelegt werden. Schließlich werden in einem dritten Schritt die aus eigenen Mitteln zu finanzierenden Ausgaben subtrahiert, wobei zum Beispiel die finanzschwachen Westländer als Benchmark herangezogen werden können. Der Hintergedanke dabei ist, daß nach dem Wortlaut des Gesetzes nur „Sonderlasten“ der ostdeutschen Länder durch SoBEZ finanziert werden dürfen. Insoweit sind Ausgaben, die normalerweise aus eigenen Mitteln der Länder und Kommunen zu finanzieren sind, nicht SoBEZ-anrechnungsfähig. Diese Restriktion muß auch deswegen eingeführt werden, weil die SoBEZ wegen der vereinbarten Degressivität der Zahlungen nicht für die Finanzierung dauerhaft in gleicher Höhe anfallender Ausgaben verwendet werden dürfen, um künftige Haushaltsprobleme zu vermeiden.⁹ Der Konsolidierungsdruck bleibt insoweit bestehen.

Zur Bestimmung der Wachstumsrelevanz öffentlicher Ausgaben wird auf wachstumstheoretische Überlegungen zurückgegriffen. Danach sind die Produktionsmöglichkeiten einer Region durch die Ausstattung mit Produktionsfaktoren einerseits und deren Qualität andererseits bestimmt. Zu den relevanten Produktionsfaktoren gehören dabei neben Arbeit und Sachkapital auch der Bestand an Humankapital, an „Wissenskapital“ und Infrastrukturkapital. Dies führt zu einer Abgrenzung von wachstumsrelevanten Ausgaben, die neben den Investitionen in den Sachkapitalstock der Unternehmen und infrastrukturelle Einrichtungen auch Ausgaben für die (über eine Grundausbildung hinausgehende) Humankapitalbildung und die Förderung des technischen Fortschritts einbezieht. Investive Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik bleiben dann unberücksichtigt, wenn sie primär konsumtiven Zwecken dienen (also z. B. Freizeitinfrastrukturen). Allerdings ist einzuräumen, daß auch bei den hier als wachstumswirksam deklarierten Ausgabepositionen Ermessensspielräume bestehen.

Legt man den Funktionenplan für die Haushaltsrechnung von Bund und Ländern zugrunde, so können zu den wachstumswirksamen Ausgaben die folgenden Positionen gerechnet werden (Ziffern geben die Nummern des Funktionenplans an):

⁶ Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Aufbau Ost, verschiedene Ausgaben. – Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 75 ff.

⁷ Vgl. hierzu ausführlicher die Langfassung der Studie, <http://www.iwh-halle.de>

⁸ Vgl. THÖNE, M.: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), Fifo-Berichte Nr. 2, Köln 2005.

⁹ Im derzeit gültigen Verwendungsnachweis für die SoBEZ wird diese Restriktion nicht beachtet.

- 127 Berufliche Schulen
- 13 (ohne 132 und 138) Hochschulen (ohne Versorgungseleistungen, ohne Hochschulkliniken)
- 142 Fördermaßnahmen für Studierende
- 143 Förderungsmaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs
- 151 Weiterbildung
- 156 Berufsakademien
- 162 Wissenschaftliche Bibliotheken
- 164 Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern
- 165 Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung
- 169 Forschung und experimentelle Entwicklung
- 17 Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen
- 33 Umwelt- und Naturschutz (nur investive Ausgaben)
- 41 Wohnungswesen (nur investive Ausgaben)
- 43 Kommunale Gemeinschaftsdienste (nur investive Ausgaben)
- 44 Städtebau (nur investive Ausgaben)
- 521 Verbesserung der Agrarstruktur
- 6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
- 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen.

Bei einer Reihe weiterer Ausgaben ist die Einbeziehung in den SoBEZ-Nachweis zwar denkbar, gleichwohl nicht vollends überzeugend. Hierzu gehören insbesondere die Ausgaben für die Allgemeinbildenden Schulen und die Arbeitsmarktpolitik. Diese Bereiche sollten wegen geringer Wachstumswirksamkeit ausgeschlossen bleiben.

Ein Vergleich des hier vorgeschlagenen mit dem „traditionellen“ Berechnungsschema zeigt, daß die beiden Herangehensweisen von der Konzeption her völlig unterschiedlich sind und daher im Regelfall auch zu völlig verschiedenen Ergebnissen kommen werden (vgl. Abbildung). Im bisher angewandten Rechenschema werden lediglich die nicht kreditfinanzierten, eigenfinanzierten Investitionen berücksichtigt (gepunktete Fläche in der Abbildung, oberer Teil). In dem hier vorgeschlagenen Rechenschema wird hingegen zunächst sowohl bei den investiven als auch bei den laufenden Ausgaben der wachstumswirksame Teil ermittelt (fett um-

randete Flächen in der Abbildung, unterer Teil). Hiervon wird zum einen die anteilige Nettokreditaufnahme abgesetzt, zum anderen auch die normalerweise aus eigenen Mitteln zu finanzierenden Ausgaben für laufende und für investive Zwecke. Die SoBEZ-finanzierten Ausgaben (gepunktete Fläche) belaufen sich dann auf einen Betrag, der höher oder niedriger sein kann als die Berechnung der zulässigen SoBEZ-Verwendung nach dem herkömmlichen Rechenschema.

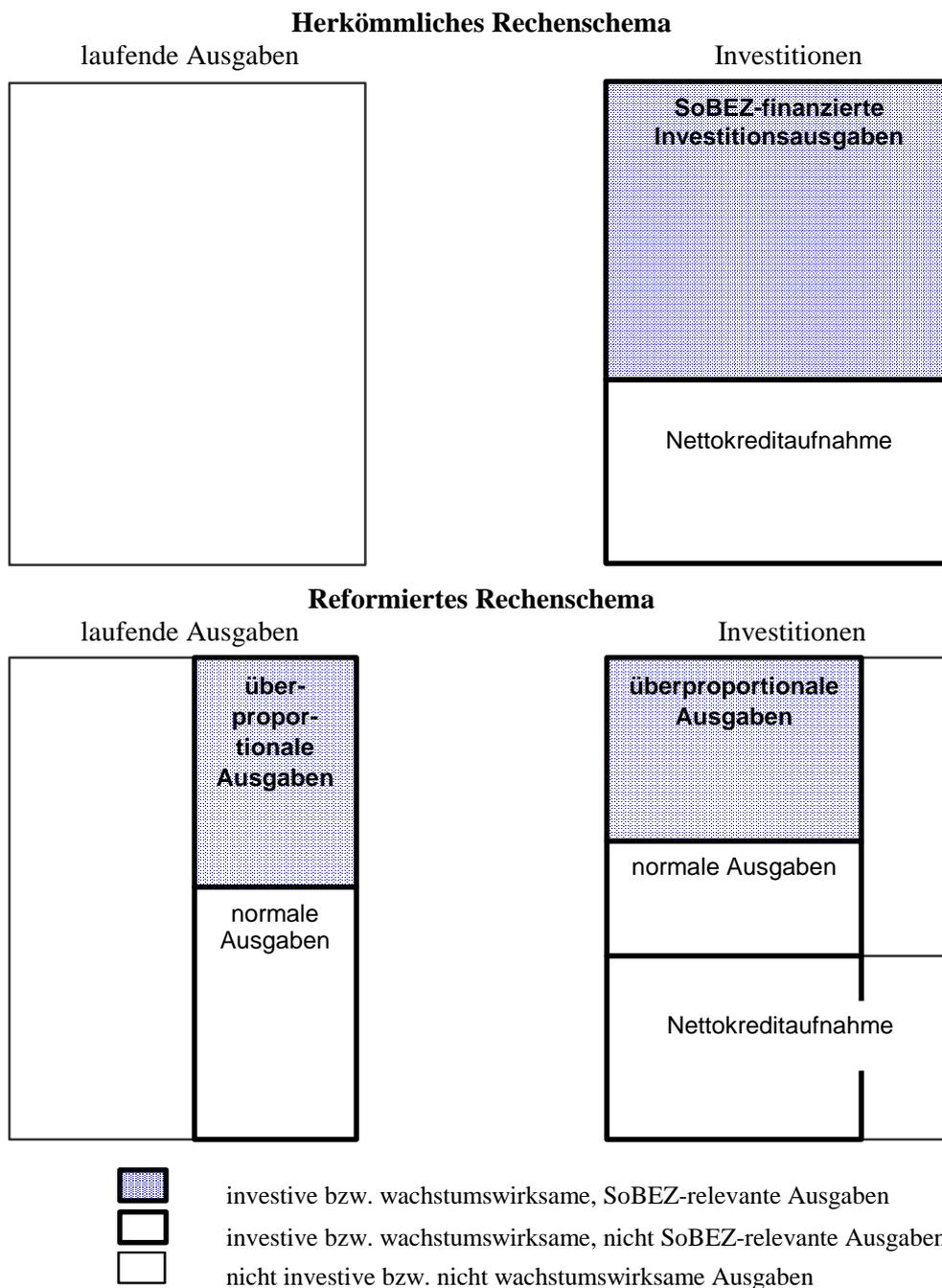
Die Ableitung des modifizierten Verwendungsschemas erfolgt allein auf Basis grundsätzlicher ökonomischer Überlegungen. Für die praktische Umsetzung wird es vor allem darauf ankommen, die Vergleichbarkeit in der Rechnungslegungsstatistik zwischen den einzelnen Ländern (einschließlich der als „Benchmark“ herangezogenen westdeutschen Länder) herzustellen und zeitnahe Informationen für die Ausgabenstruktur nach Aufgabebereichen für die Gemeindeebene zu beschaffen.

Verwendung der SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft

Der zweite Verwendungszweck, für den die SoBEZ entsprechend §11 Abs. 3 FAG eingesetzt werden dürfen, ist der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (UFK). Hierbei sind die Regelungen zum Länderfinanzausgleich (LFA) anzuwenden, so daß die Ermessensspielräume hinsichtlich der Quantifizierung des UFK-bestimmten Anteils der SoBEZ verhältnismäßig gering sind.

Soweit die unterproportionale kommunale Finanzkraft durch Leistungen im Länderfinanzausgleich ausgeglichen wird, ist sie ohne Relevanz für den SoBEZ-Verwendungsnachweis. Deswegen ist zunächst zu ermitteln, in welchem Umfang die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich auf die UFK zurückzuführen sind. Hierzu kann in einer hypothetischen Rechnung die Finanzkraftmeßzahl (nur Landesebene) des betreffenden Landes auf den Durchschnitt aller Bundesländer (also: auf die Ausgleichsmeßzahl (Landesebene)) angehoben werden. Die sich in dieser Rechnung ergebenden Ansprüche auf Ausgleichsleistungen im LFA sind dann ausschließlich durch die unterproportionale kommunale Finanzkraft bedingt. Soweit die UFK hierdurch noch nicht vollständig ausgeglichen wird (dies ist in den ostdeutschen Ländern flächendeckend der Fall), können aus SoBEZ ergän-

Abbildung:
Zweckentsprechende SoBEZ-Verwendung nach herkömmlichem und nach reformiertem Rechenschema^a



^a Darstellung jeweils eigenfinanzierte Ausgaben, d. h. ohne zweckgebundene Zuweisungen.

Quelle: Darstellung des IWH.

zende Zuweisungen an die Kommunen gezahlt werden, wobei als Maßstab für einen „angemessenen“ Ausgleich wieder finanzschwache westdeutsche Flächenländer herangezogen werden können.

Überschlägige Berechnungen zeigen, daß dieser Anteil derzeit in einer Größenordnung von rund 17% der SoBEZ liegt, also ähnlich viel, wie auch

von der Bundesregierung (freilich basierend auf einer anderen Rechnung) als SoBEZ-konform angesehen wird.

Darüber hinaus stellt sich allerdings die Frage, ob die ostdeutschen Kommunen zusätzliche „abstrakte Mehrbedarfe“ aufweisen, die weitere Zuweisungen ihrer Länder aus SoBEZ gerechtfertigt

erscheinen lassen. Es sollte geprüft werden, ob die finanzpolitischen Belastungen aus der zunehmend niedrigeren Bevölkerungsdichte in den neuen Län-

dern derartige Zuschläge zum Verwendungsnachweis erforderlich machen.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

Wissenskomplementarität und Produktivitätswachstum in ausländischen Tochterunternehmen in Mittel- und Osteuropa

Mitte der neunziger Jahre baute der Konzern IBM in Székesfehérvár, in der Nähe des ehemaligen ungarischen Elektronikherstellers Videoton, eine Fabrik zur Montage von Festplatten. Im Herbst 2002 schließt IBM die Fabrik und verlagert die Festplattenproduktion nach Asien. Im März 2005 verlegt die IBM Business Services GmbH, welche Großrechner und Software durch hochqualifizierte Mitarbeiter für Kunden wartet, ihre Dienstleistungen von Schweinfurt nach Székesfehérvár. Bei der Erstansiedlung von IBM in Ungarn, wurde ein Standort gewählt, der bereits in der planwirtschaftlichen Phase in der Produktion elektronischer Erzeugnisse Kenntnisse und Fähigkeiten entwickelt hatte. Bei der Zweitansiedlung spielte ein modernisierter Humankapitalstock am Standort eine entscheidende Rolle. Dieses Beispiel soll verdeutlichen, daß für multinationale Konzerne nicht nur komparative Lohnkostenvorteile, sondern auch die Ressource Wissen von Bedeutung für die Ansiedlung bestimmter Unternehmensfunktionen ist.

Der vorliegende Beitrag untersucht zum einen wie die Ressource Wissen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen verteilt ist, und wie komplementäres Wissen auf das Produktivitätswachstum in ausländischen Tochterunternehmen Mittel- und Osteuropas wirkt. Diese Region ist durch die lange planwirtschaftliche Phase in technologischen Rückstand geraten. In der Transformation ergaben sich besonders große Lücken in Hinsicht auf Forschung und Entwicklung im Privatsektor. Gerade hier hat man sich von ausländischen Investitionen Wissenstransfer und somit Impulse für das Produktivitätswachstum erhofft.

Wissenstransfer in multinationalen Konzernen

Die volkswirtschaftliche Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für das jeweilige Empfängerland wird unter anderem durch eine Beschleunigung des technologischen Wandels innerhalb des

Tochterunternehmens begründet. Basierend auf der endogenen Wachstumstheorie wird angenommen, daß durch den Investor transferiertes technologisches Wissen das Produktivitätswachstum in Tochterunternehmen steigert. Denn im Gegensatz zu internationalem Handel oder Lizenzvereinbarungen transportieren ausländische Direktinvestitionen Wissen, welches nicht nur in Gütern und Dienstleistungen, sondern auch in Produktionsverfahren, organisatorischen Prinzipien und Managementfähigkeiten enthalten ist. Es gilt als weithin akzeptiert, daß der primäre Grund, warum multinationale Unternehmen überhaupt existieren, auf die Fähigkeit zurückgeführt werden kann, daß Wissen produktiver innerhalb der Organisation als durch externe Markttransaktionen transferiert werden kann.¹⁰ Multinationale Unternehmen übertragen spezifisches Wissen an ihre Tochterunternehmen, um diese zu befähigen, eine bestimmte Aufgabe innerhalb des Konzerns zu erfüllen. Das strategische Ziel ist nicht, daß alle Beteiligten alles wissen, sondern daß räumlich verteiltes, aber komplementäres Wissen so kombiniert wird, daß sich die Produktivität des Wissens für den Konzern erhöht.¹¹

Investitionsmotiv und Wissenskomplementarität

Das strategische Motiv der Investition spielt daher eine große Rolle für die Art des Wissenstransfers und des lokal nachgefragten Wissens. Bei einem Großteil der Investitionen nach Mittel- und Osteuropa stand Marktpräsenz im Vordergrund. Bei die-

¹⁰ Vgl. HYMER, S. H.: The international operations of national firms: A study of direct foreign investment. MIT, 1960. – BUCKLEY, P. J.; CASSON, M.: The future of the MNE. Holmes & Meier, New York 1976, pp. 66-84. – PORTER, M. E.: Competition in global industries. Harvard Business School Press, Boston, MA 1986 etc.

¹¹ Vgl. BUCKLEY, P. J.; CARTER, M.: A formal analysis of knowledge combination in multinational enterprises. Journal of International Business Studies Vol. 35, 2004, pp. 371-384.