

Klaus Steinitz

## **Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland**

*Neunzehnter Bericht. Forschungsreihe des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, 1999, Heft 5. 300 Seiten*

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW), das Institut für Weltwirtschaft, Kiel (IfW) und das Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (IWH) haben den wirtschaftlichen Transformationsprozeß Ostdeutschlands im Rahmen eines Forschungsprojekts des Bundesministeriums für Wirtschaft „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ von Anfang an begleitet. Die Untersuchungsergebnisse wurden seit 1991 in 19 „Anpassungsberichten“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Der 19. Bericht stellt den Abschluß des Projekts dar. Er gibt auf 300 Seiten eine umfassende Übersicht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland seit 1990 und bewertet die bisherigen Resultate aus der Sicht der drei Institute. Besonders wertvoll sind die vielen Tabellen und Abbildungen (fast 200 Tabellen sowie 16 Abbildungen und Übersichten), die wichtige Zusammenhänge und Prozesse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Ostdeutschlands in den neunziger Jahren widerspiegeln.

Im 19. Anpassungsbericht werden folgende Komplexe behandelt:

A. Von der sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft: Aufgaben, Probleme und Erfolge (Ausgangslage und Rahmenbedingungen 1990; gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Rückblick; aktuelle Lage und Perspektiven)

B. Der Einfluß der Wirtschaftspolitik: Rasche Umstrukturierung und soziale Flankierung (Sanieren durch Privatisieren, die Treuhandanstalt – Probleme und Ergebnisse ihrer Tätigkeit; Ausgleich von Standortdefiziten durch Investitionshilfen; Erneuerung der wirtschaftsnahen Infrastruktur; Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung; Arbeitsmarktpolitik; Lohnpolitik)

C. Der Aufbau einer neuen Wirtschaftsbasis: Fortschritte und Defizite (Strukturwandel; überregionale Arbeitsteilung; Investitionen und Produkti-

vität; Ertragslage und Finanzierungsmöglichkeiten; Betriebsgrößen – kaum Großbetriebe; Absatzprobleme; Regionale Kompetenzzentren und Netzwerke – schleppender Neuaufbau; Forschung und Entwicklung – strukturelle Defizite)

D. Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung: Hohe Unterbeschäftigung, rasche Einkommensangleichung

E. Wirtschaftspolitische Überlegungen: regionale Entwicklungspotentiale stärken

Im Ergebnis der Analysen wird als Meinung der Institute einleitend festgestellt: „Der Bericht läßt erkennen, daß beide Teile Deutschlands auch nach fast 10 Jahren noch keine wirtschaftliche Einheit bilden. Die Verringerung des Leistungsgefälles bleibt deshalb eine zentrale Aufgabe. Sie läßt sich nicht dadurch bewältigen, daß viel Geld aus öffentlichen Kassen in den Osten fließt. Entscheidend ist, daß sich dort private Investoren engagieren. Hierfür muß die Wirtschaftspolitik die Rahmendaten setzen.“ (S. 7) Im gesamten Bericht wird allerdings nicht deutlich, durch welche „Rahmendaten“ die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden können, um diese „zentrale Aufgabe“ zu lösen. Dabei ist es befremdlich aber auch symptomatisch, daß die Bekämpfung der hohen Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, sie liegt mit 18% 1999 doppelt so hoch wie im bisherigen Bundesgebiet, in diesem Zusammenhang keine Erwähnung findet. Das um so mehr, als sich trotz „Verringerung des Leistungsgefälles“ seit 1991 und zeitweise hoher Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesamtwirtschaftlich daraus keinerlei positive Wirkungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen ergaben. Im Verhältnis zu Westdeutschland (=100) ist das BIP je Einwohner in den neuen Bundesländern von 31,3% 1991 auf 56,1% 1998 und je Erwerbstätigen von 31,0% auf 59,5% gestiegen. In dieser Zeit ist mit einer kurzen Unterbrechung (1994 und 1995) die Anzahl der Erwerbstätigen ständig zurückgegangen, von 7,321 Millionen 1991, auf 6,396 Millionen 1995 und 6,055 Millionen 1998.

Die Institute bekräftigen im Abschlußbericht ihren Standpunkt, daß es keine Alternative zu den eingeschlagenen „steinigen Wegen zur wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands“ gegeben habe. (S. 9) Ein steiniger und schwieriger Weg war sicher nicht zu verhindern. Damit ist aber keineswegs gesagt, daß der von der Bundesregierung beschrittene Weg der Deindustrialisierung, der massenhaften Vernichtung von Arbeitsplätzen und der Enteig-

nung der ostdeutschen Bevölkerung im Zuge der Treuhand-Privatisierung alternativlos war. Indem die Institute eine Alternativlosigkeit feststellen, wird einer grundsätzlichen Kritik an der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung der letzten 10 Jahre faktisch die Berechtigung abgesprochen.

Schon hierin wird die Ambivalenz und Widersprüchlichkeit des 19. Anpassungsberichts deutlich; Einerseits werden viele Aspekte der problematischen und differenzierten sozialökonomischen Entwicklung Ostdeutschlands seit der Währungsunion und der Vereinigung aufgezeigt und analysiert, einige Maßnahmen der Wirtschaftspolitik kritisiert und auch vernünftige Vorschläge für die Fortführung der wirtschaftlichen Angleichungsprozesse unterbreitet. Andererseits fehlt eine Gesamtbewertung der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung in den fast 10 Jahren seit der Vereinigung, die der Größe und historischen Einmaligkeit der Probleme adäquat ist. Der Zustand der DDR-Wirtschaft Ende der achtziger Jahre wird einseitig als Ursache für den Absturz der Wirtschaft, den massenhaften Zusammenbruch von Betrieben und die Beseitigung von fast 40% der Arbeitsplätze hervorgehoben. Es wird auch kein Gesamtkonzept für die weitere ökonomische Entwicklung in Richtung eines selbsttragenden Aufschwungs und zur Lösung der angestauten Probleme vorgeschlagen.

Im abschließenden Bericht der drei Institute wird ebenfalls die allgemein von den offiziellen Institutionen angewandte Methode praktiziert, die Darstellung der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung auf einen Vergleich mit dem Jahre 1991 zu beschränken, und auf Vergleiche mit dem letzten DDR-Jahr 1989 zu verzichten. Damit wird die Aussage umgangen, daß auch im zehnten Jahr nach der Wende die gesamtwirtschaftliche Leistung, gemessen am BIP, gerade wieder den Stand von 1989 erreicht hat, und daß die Industrieproduktion trotz hoher Zuwachsraten in den letzten Jahren noch wesentlich unter diesem Niveau liegt. In einigen Abbildungen wird allerdings das Ausmaß des Produktionseinbruchs – gesamtwirtschaftlich und in der Industrie – nach der Währungsunion deutlich.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird im Bericht in drei Phasen eingeteilt:

- die des Niedergangs, von Mitte 1990 bis Mitte 1991,
- die einer deutlichen Erholung, die bis Ende 1994 dauerte sowie
- die einer neuerlichen Ermüdung, die bis zur Gegenwart reicht.

Für die Phase des Niedergangs wird vor allem der Zustand der DDR-Wirtschaft verantwortlich gemacht. Ergänzend hierzu heißt es: „Zum Kollaps der DDR-Wirtschaft haben freilich auch die Art und Weise des Übergangs zur Marktwirtschaft beigetragen, wenngleich sie dafür nicht ursächlich waren. Dazu gehörten die Modalitäten der Währungsumstellung sowie der kräftige Anstieg der Lohnkosten schon vor der Errichtung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Beides hatte zur Folge, daß der größte Teil der Unternehmen binnen kurzer Zeit zahlungsunfähig war. ... Auch die Wirtschaftspolitik hatte anfangs den Ernst der Lage wohl unterschätzt“ (S. 11/12)

Zur zweiten Phase einer deutlichen Erholung heißt es: „Die hohen und steigenden Zuwachsraten in den Jahren 1992 bis 1994 sind zum Teil Reaktion auf den Produktionseinbruch in den Jahren davor. ... konnte das Bruttoinlandsprodukt von einem gedrückten Niveau aus rasch steigen. Zudem spiegeln sich darin die Nachfrage- und Produktionswirkungen der Anschubfinanzierung in Form umfangreicher Transferzahlungen aus dem Westen wider.“ (S.12) In diesem Zusammenhang wird ein Grundproblem der ostdeutschen Wirtschaft, das *Auseinanderfallen der Produktion* (je Einwohner 1998 56% des westdeutschen Niveaus) und der *letzten inländischen Verwendung* – individueller Verbrauch, Staatsverbrauch, Investitionen – (je Einwohner über 85% des westdeutschen Niveaus), sichtbar. Diese Differenz zwischen Produktion und Verbrauch, die rund 200 Mrd. DM beträgt, wird durch öffentliche Transfers und Kapitalimporte finanziert. Knapp drei Viertel dieser Größe sind staatliche Finanztransfers. Im Bericht wird festgestellt, daß die gesamte Inlandsnachfrage der neuen Bundesländer 1991 um mehr als 75% über den dort erwirtschafteten Einkommen lag, und daß diese Differenz derzeit noch 50% beträgt.

Zu den öffentlichen West-Ost Finanztransfers wird festgestellt: „Nur rund ein Viertel der Transferleistungen wird aufgrund von Rechtsvorschriften gewährt, die allein für Ostdeutschland gelten; hierzu zählen die besonderen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, aber auch die Sonderprogramme für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für den zweiten Arbeitsmarkt. In ihrer Gesamtheit sind die Transferleistungen zugunsten Ostdeutschlands daher nicht als Sonderleistung zu werten. Eine Bevorzugung Ostdeutschlands ist vor allem beim Ausbau der Infrastruktur und bei der Unterstützung ostdeutscher Unternehmen zu erkennen.“ (S. 16) Das bedeu-

tet, daß von den allgemein als jährliche Nettofinanztransfers genannten rund 140 Mrd. DM rund 40 Mrd. als Sonderförderung Ost zu betrachten sind. Der Nettotransfer zugunsten der neuen Länder entspricht insgesamt rund 4,5% des nominalen BIP Westdeutschlands. (S. 16)

Allerdings darf eine realistische Bewertung der öffentlichen Transfers nicht bei dieser Betrachtung der *West-Ost Finanztransfer* stehen bleiben. Einerseits fließt ein beträchtlicher Teil der Mittel wieder über mehr oder weniger viele Stufen nach Westdeutschland zurück: über den Kauf von Produkten und Dienstleistungen aus den alten Bundesländern entsprechend den jährlichen Lieferüberschüssen von rund 200 Mrd. DM, über die Vergabe öffentlicher Aufträge, oft an Subauftragnehmer westdeutscher Unternehmen mit realem oder fingiertem Sitz in Ostdeutschland, über die Inanspruchnahme eines Großteils der Mittel für die Wirtschaftsförderung durch westdeutsche Unternehmen und über die Realisierung beträchtlicher Teile der in den neuen Ländern vorgenommenen Wertschöpfung durch die in Westdeutschland situierten Stammunternehmen. Auf diese Art und Weise werden öffentliche Mittel über schwer zu erfassende Verteilungs- und Umverteilungsvorgänge zur Quelle höherer privater Gewinne. Andererseits muß auch der *Vermögenstransfer*, der in umgekehrter Richtung, von Ost nach West verlaufen ist, in die Analyse einbezogen werden. Westdeutsche Unternehmen erzielten im Ergebnis der Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt einen mehrfachen Profit. Viele Betriebe wurden zu einem sehr niedrigen, oft nur symbolischen Preis von einer D-Mark verkauft, oder die Übernahme wurde mit Finanzhilfen noch versüßt. Die aufgekauften Betriebe wurden zu einem großen Teil in die bestehenden westdeutschen Konzern- und Unternehmensstrukturen eingebunden, woraus sich zusätzliche Absatzmöglichkeiten für Zulieferungen und Investitionsgüter eröffneten. Das Ziel des Unternehmenskaufs war oft gar nicht die Fortführung der Produktion, sondern der Erwerb von Immobilien mit günstigen Verwertungschancen. Häufig ging es auch einfach nur um die Beseitigung eines Konkurrenten und die Übernahme seiner Marktanteile. Dies war offensichtlich z. B. bei der Stilllegung des Kaliwerkes in Bischofferode und mehrerer leistungsfähiger, international renommierter Maschinenbaubetriebe der Fall. Der Vermögenstransfer von Ost nach West in dreistelliger Milliardenhöhe – nach vorliegenden Schätzungen kann von rund 400 Mrd. DM<sup>1</sup> ausgegangen werden – begründet eine dauerhafte Abhängigkeit der in den neuen Bundes-

ländern liegenden Unternehmen von den westdeutschen Konzernen bzw. Stammunternehmen. Im Unterschied zum jährlichen Finanztransfer handelt es sich beim Vermögenstransfer nicht um Umverteilungsvorgänge in den Einkommen, die durch gesetzliche Regelungen geändert werden können, sondern um langfristig wirkende, nachhaltige Veränderungen in der Eigentumsstruktur zugunsten westdeutscher Kapitaleigentümer und zum Nachteil der ostdeutschen Bevölkerung. Sie determinieren in hohem Maße die gegenwärtigen und zukünftigen Verteilungsstrukturen der Einkommen. Der Anteil der Ostdeutschen am gesamten deutschen Produktivvermögen liegt infolge dieses Eigentumstransfers und der nach wie vor niedrigeren Kapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen nur bei etwa drei Prozent. Auch die Anteile ostdeutscher Haushalte am Immobilien- und Geldvermögen betragen mit 7,7 bzw. 6,6 Prozent auch nur etwa ein Drittel des Bevölkerungsanteils.

Die Erklärung der *dritten Phase*, die als *neuerliche Ermüdung* gekennzeichnet wird, fällt den Autoren des Anpassungsberichts offensichtlich schwer. Ihre Ableitung aus den „Erblasten“ der DDR ist offensichtlich nicht möglich. Einerseits sind die meisten nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen – jedoch nicht nur diese – schon liquidiert, vom Markt verschwunden. Andererseits konnten auch die Effizienzhemmnisse der Kombinatstrukturen nach deren Zerschlagung nicht mehr existieren. Schließlich wurde in den zurückliegenden Jahren der Kapitalstock in den meisten privatisierten Unternehmen erneuert bzw. modernisiert. Auch die Währungsunion kann nicht erklären, warum die Zuwachsraten des BIP von 7 bis 9% in den Jahren 1992–1994 auf 2% und weniger in den Jahren 1997–1999 zurückgegangen sind und unter denen Westdeutschlands lagen. Diese dritte Phase, deren Inhalt mit dem Begriff „Ermüdung“ auch nicht gerade adäquat wiedergespiegelt wird, besagt nichts anderes als daß die „Aufholphase“ abgebrochen ist, und daß auch kaum Aussichten bestehen, daß sie ohne eine andere Wirtschaftspolitik wieder in Gang kommt. Die Gründe für diesen Abbruch liegen vor allem in den tiefen strukturellen Deformationen der ostdeutschen Wirtschaftskreisläufe und einer starken Zerstörung der Quellen für einen selbsttragenden wirtschaftlichen Aufschwung in den neunziger Jahren, u. a. der Forschungs- und Entwicklungspotentiale, der Verflechtungsbeziehungen zwischen Produktion und Wissenschaft sowie zwischen Finalproduzenten Zulieferern und Abnehmern, und im Verlust der ost- und mittel-

europäischen Absatzmärkte. Ostdeutschland hat sich in eine vom alten Bundesgebiet abhängige *Filial- und Transferökonomie* verwandelt, ist heute eine insgesamt rückständige Region der Bundesrepublik und der EU. Die Wirtschaftspolitik hat bisher vor der Größe und Kompliziertheit der Herausforderungen und der zu lösenden Probleme versagt.

Die tiefen Disproportionen der ostdeutschen Wirtschaft werden deutlich, wenn ihre Anteile an wichtigen Indikatoren der gesamten Bundesrepublik betrachtet werden.

#### **Anteile der neuen Bundesländer an Deutschland insgesamt 1997/98 (in %)**

Bevölkerung	19
Erwerbstätige	18
Arbeitslose – registrierte	32
Arbeitslose – registrierte und verdeckte	36
BIP, in effektiven Preisen	11
letzte inländische Verwendung (privater Verbrauch, Staatsverbrauch, Investitionen)	17
Industrie (Umsatz)	6
Maschinenbau (Umsatz)	5
Elektrotechnik (Umsatz)	5
Export	3
Forschung und Entwicklung	5

Quelle: Jahresgutachten 1997/98, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Wirtschaftsdaten Neue Länder, BMWi; Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1997; eigene Berechnungen.

Wesentliche Fortschritte wurden beim *Aufbau eines modernen, leistungsfähigen Kapitalstocks* erreicht. Im Zeitraum 1991–1998 sind nach Berechnungen des ifo-Instituts München 1,3 Billionen DM, das sind pro Jahr durchschnittlich 160 Mrd. DM, in neue Anlagen investiert worden. Reichlich die Hälfte hiervon wurde vom Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) – 750 Mrd. DM – realisiert. Der Anteil der Bauinvestitionen lag mit zwei Dritteln der Gesamtinvestitionen sehr hoch; in den alten Bundesländern entfielen auf die Bauinvestitionen nur rund 50%. Bei einem Vergleich mit Westdeutschland zeigt sich, daß die Kapitalausstattung der

Arbeitsplätze 1997 bei 7% lag, wobei die Differenz zu den alten Bundesländern bei Ausrüstungen höher war als bei Bauten. Der Abbruch des wirtschaftlichen Aufholprozesses in den Jahren ab 1995 zeigt sich augenfällig darin, daß die Anlageinvestitionen insgesamt seit 1995 von Jahr zu Jahr zurückgegangen sind: von 192,9 Mrd. DM 1995 auf 174 Mrd. DM 1998. In den Jahren 1994 bis 1997 lagen die Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Seit 1998 liegen sie wieder darunter. Am stärksten war der Rückgang der Investitionen im produzierenden Gewerbe – um 15% gegenüber 10% insgesamt. Die unzureichende Entwicklung der produzierenden Basis zeigt sich auch darin, daß der Strukturanteil des verarbeitenden Gewerbes an den Anlageinvestitionen in den neuen Bundesländern im Durchschnitt um ein Viertel niedriger lag als in den alten.

Ein besonderer Schwerpunkt der Investitionstätigkeit war der Ausbau und die Erneuerung der *Infrastruktur*. Von 1991 bis 1997 wurden in den Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur insgesamt 146 Mrd. DM investiert, darunter 74,5 Mrd. DM (51,1%) im Verkehrsnetz, 47,6 Mrd. DM (32,6%) in der Telekommunikation und 22,2 Mrd. DM (15,2%) in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Aber auch hier zeigt sich seit 1993/94 deutlich eine rückläufige Tendenz.

Die widersprüchliche Entwicklung seit der Wende und dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik spiegelt sich in den *gewerblichen Anmeldungen und Abmeldungen sowie in den Gründungen und Liquidationen* wider. Der Höhepunkt der Anmeldungen und Existenzgründungen lag in den Jahren 1990 und 1991. Seitdem besteht eine rückläufige Tendenz, bei den Anmeldungen von 293 Tausend 1991 auf 150 Tausend 1997 und bei den Existenzgründungen von 140 Tausend auf 92 Tausend. In der gleichen Zeit sind die Abmeldungen und vor allem Liquidationen fast beständig gestiegen – die letzteren von 11 Tausend 1991, auf 49 Tausend 1995 und 81 Tausend 1997. Bis 1999 gab es zwar noch immer einen positiven Saldo, der aber ständig weiter zusammengesmolzen ist. Im Unterschied zu den abhängig Beschäftigten hat sich die Anzahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen relativ kontinuierlich, wenn auch mit abnehmender Tendenz, erhöht, von 371 Tausend 1991 auf 534 Tausend 1997.

Die geringe wirtschaftliche Stabilität vieler ostdeutscher Unternehmen, insbesondere ihre starke Anfälligkeit gegenüber konjunkturellen Schwan-

kungen und verzögerten Zahlungseingängen, hängt eng mit ihrer insgesamt *ungünstigen Ertragslage und zu geringen Eigenkapitalausstattung* zusammen. Im Bericht wird hervorgehoben, daß sich die ostdeutschen Unternehmen von den westdeutschen in dieser Beziehung vor allem darin unterscheiden, daß erstens ihre Erträge deutlich schlechter und ihre Finanzierungsmöglichkeiten entsprechend enger sind, und zweitens die Abweichungen vom Durchschnitt größer sind. Die durchschnittlichen Umsatzrenditen aller ostdeutschen Unternehmen lagen 1996 und 1997 bei 0,0 bzw. bei 0,1%, die der westdeutscher Unternehmen hingegen bei 1,9 bzw. 2,1%. Während 1997 die Umsatzrenditen bei Verlustunternehmen im Durchschnitt bei -5,7% lagen, betragen sie bei Verlustunternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 0,5 Mio. DM -13,4% und mit einem Jahresumsatz von 0,5–1 Mio. DM -10,4%. Die Angaben zur Höhe der Eigenkapitalquoten differieren sehr stark je nach dem Kreis der erfaßten Unternehmen, und lassen insgesamt kaum aussagefähige Vergleiche mit westdeutschen Unternehmen zu. Problematisch ist die äußerst niedrige Eigenkapitalausstattung junger ostdeutscher Unternehmen, die sich 1997 sogar gegenüber 1992 spürbar verschlechtert hat. Im industriellen Gewerbe betrug der Anteil dieser jungen Unternehmen mit einer Eigenkapitalquote unter 10% 1992 40% und erhöhte sich sogar 1997 auf 66%.

Die „besorgniserregende Lage auf dem *Arbeitsmarkt*“ wird im Bericht auf der Grundlage aussagekräftiger Übersichten analysiert. Die Erwerbstätigen im Inland (Angaben jeweils in 1000 Personen) sind von 9.860 im Jahre 1989 auf 6.055 im Jahre 1998 zurückgegangen. Dabei hat sich die Anzahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen verdreifacht, von 187 (1989) auf 545 (1998). Aufschlußreich sind die Analysen über die Struktur der „Unterbeschäftigung“ (hierzu werden einerseits Arbeitslose und andererseits Personen gezählt, die durch arbeitsmarktpolitische Instrumente betroffen sind: Personen in Kurzarbeit, in vorzeitigem Ruhestand, Teilnehmer an Weiterbildung, ABM-Beschäftigte). Der Anteil der Arbeitslosen an den Unterbeschäftigten war in Ostdeutschland bis 1994 geringer als 50% und stieg bis 1998 auf 70%. Der entsprechende Anteil betrug in Westdeutschland 1998 86%. Der Anteil der Personen in Kurzarbeit erreichte 1991 47%, eine wohl historisch einmalige Größe, und ging danach schnell zurück, auf 11,4% 1992, 4% 1994 und 1,7% 1998. Der Anteil der Personen im vorzeitigem Ruhestand lag in den Jahren 1992 bis 1994 bei

rund 25% und ging bis 1998 auf 5% zurück. Der Anteil der ABM-Beschäftigten an den Unterbeschäftigten beträgt in Ostdeutschland mit durchschnittlich 15% in den letzten Jahren etwa das siebenfache ihres Anteils in Westdeutschland.

*Die Erwerbsstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter* weist einige signifikante Unterschiede zwischen Ost und West auf. Der Anteil der Erwerbstätigen betrug 1990 in Ostdeutschland 84%, in Westdeutschland 67%, 1997 betragen diese Anteile 61% und 66%. Die Anteile der Arbeitslosen/Arbeitsuchenden und der Personen im Vorruhestand betragen 1997 in Ostdeutschland mit 15% und 11% das 2,5 fache bzw. das 1,5 fache der jeweiligen Anteile in Westdeutschland. Die weitaus meisten Menschen im Alter zwischen 55 und 65 Jahren, die in Ostdeutschland den Arbeitsplatz verloren haben, sind nicht wieder in das Erwerbsleben zurückgekehrt.

Die im Bericht enthaltenen *Vorschläge zur Einschränkung der Massenarbeitslosigkeit* sind völlig unbefriedigend. Sie sind im wesentlichen auf die bekannten neoliberalen Forderungen nach einer stärkeren Lohnspreizung und den Abbau von Regulierungen des Arbeitsmarkts beschränkt. Zu dem wichtigsten Problem Ostdeutschlands heißt es nur, daß der Osten in Bezug auf Deregulierung dem Westen schon einige Schritte voraus sei. „Aber bis sich dies in einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen niederschlägt, ist es noch ein weiter Weg.“ (S. 24) Charakteristisch für die neoliberale Erklärung der hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, die sich auch in den Vorschlägen zu ihrer Reduzierung widerspiegelt, ist folgender Satz: „Die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit im Osten resultiert nicht so sehr aus der geringen Nachfrage nach Arbeitskräften, sondern vor allem aus dem hohen Angebot an Arbeitsuchenden, nicht zuletzt bedingt durch die im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höhere Erwerbsquote verheirateter Frauen.“ (S. 24)

Die Probleme in der Entwicklung der ostdeutschen *Produktionsstruktur* zeigen sich sehr deutlich in den Veränderungen der Strukturanteile des verarbeitenden und des Baugewerbes. Während der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung in der DDR beträchtlich über dem der Bundesrepublik lag, hat sich im Verlaufe der neunziger Jahre das Verhältnis umgekehrt. Der entsprechende Strukturanteil liegt 1998 mit 26,4% in den alten Bundesländern um 50% höher als in den neuen mit 17,6%. Der Anteil des Baugewerbes an den Erwerbstätigen lag in

Ostdeutschland in den Jahren 1995 und 1996 mit 17% sogar höher als der des verarbeitenden Gewerbes mit 16%, während er in den alten Bundesländern mit 6% nur ein Viertel des Anteils des verarbeitenden Gewerbes mit 26% betrug. Die Produktionsstruktur der neuen Bundesländer wird geprägt durch einen hohen Anteil überregional unterdurchschnittlich handelbarer, wenig technologieintensiver und häufig auch „baunaher“ Güter. Der Anteil der Beschäftigten in kapitalintensiven Produktionen lag 1997 in Ostdeutschland bei 23,5%, in Westdeutschland bei 17,9, während die entsprechenden Anteile bei F&E intensiven Produktionen bei 9,6% bzw. 17,5% lagen. Seit 1995 beginnt sich das Muster des Strukturwandels zu verändern: Rückgang des Anteils des Baugewerbes, höhere Dynamik von Produktionen die nicht schwerpunktmäßig für regionale Märkte produzieren sowie technologisch anspruchsvoller sind. Der Anteil des Exports am gesamten Umsatz betrug 1998 im verarbeitenden Gewerbe in den neuen Ländern 18,4%, in den alten mit 34,5% fast das Doppelte. Daraus ergibt sich ein Anteil der neuen Bundesländer am Gesamtexport Deutschlands von knapp 4%.

Recht interessant und aufschlußreich für eine perspektivische Wirtschafts- und Industriepolitik ist der Abschnitt, in dem an ausgewählten Beispielen die Problematik *regionaler Kompetenzzentren und Netzwerke* behandelt wird. „Zu den Defiziten der ostdeutschen Wirtschaft gehört der Mangel an regionalen Kompetenzzentren (>Cluster<). Dies sind Netzwerke aus komplementären Produktions- und Dienstleistungsunternehmen in einer Region, die sich meistens auf eine Branche oder mehrere verwandte Branchen konzentrieren und die durch ihre räumliche Nähe Verbundvorteile (Synergien) erzielen.“ (S: 162) Die Orientierung auf solche regionale Kompetenzzentren wird längerfristig voraussichtlich eine größere Rolle für die Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft und speziell Industrie spielen können als die Orientierung auf die Erhaltung industrieller Kerne, die nicht allzu viel gebracht hat.

Dabei werden Ergebnisse von drei Fallstudien ausgewertet: Berlin – Kompetenzregion in Sachen Verkehr? Region Cottbus – Neue Perspektiven für eine altindustrielle Region? Region Dresden – auf dem Weg zum High-Tech-Standort? Danach wirken sich insbesondere folgende Faktoren hemmend auf die Herausbildung regionaler Kompetenzzentren aus: größere Unternehmen beziehen den größeren Teil ihrer Vorleistungen von Unter-

nehmen außerhalb der Region, häufig von der westdeutschen oder ausländischen Muttergesellschaft. Dies gilt vor allem für hochwertige Erzeugnisse und Dienstleistungen, für Ausrüstungsgüter, FuE-Leistungen, Vorprodukte, qualifizierte Dienstleistungen in den Bereichen Logistik, Absatz und Vertrieb, Informationsverarbeitung und Beratung. Zulieferungen aus der näheren Umgebung beschränken sich vorwiegend auf transportintensive Rohstoffe, Bauleistungen und einfache Dienstleistungen. Es bilden sich kaum Cluster zwischen Unternehmen einer gleichen oder verwandten Branche, z. B. Automobilindustrie oder Chemie, heraus. Es sind häufig reine Fertigungsstätten entstanden, während andere Funktionen in Westdeutschland angesiedelt geblieben sind. (S. 163) In der Überwindung dieser Defizite bestehen bisher nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten für eine höhere Wertschöpfung und Wirtschaftsdynamik in mehreren ostdeutschen Regionen, deren Erschließung jedoch nicht im Selbstlauf und im Vertrauen allein auf die Marktkräfte erfolgen wird.

Zusammenfassend werden die bisherigen *Ergebnisse des Transformationsprozesses in Ostdeutschland* wie folgt bewertet: „Bei der wirtschaftlichen Erneuerung sind große Fortschritte zu verzeichnen. Es gibt einen beachtlichen Kreis von Unternehmen, die auf eigenen Füßen stehen und im Wettbewerb voll mithalten können. Die Kommunikationsverbindungen sind inzwischen auf dem modernsten Stand. Und auch die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur, die Sanierung des Wohnungsbestandes sowie die Beseitigung von Umweltschäden kommen gut voran. Was aber auch nicht übersehen werden darf: Eine größere Zahl von Unternehmen ist alles andere als gefestigt und läuft Gefahr, aus dem Markt gedrängt zu werden. Zudem verhärtet sich die hohe Unterbeschäftigung, weil keine zusätzlichen Arbeitsplätze auf dem >ersten< Markt entstehen. Man darf sich deshalb keinen Illusionen hingeben: Der Weg, den die ostdeutsche Wirtschaft zurückzulegen hat, ist noch lang.“ (S. 222) Der Begriff „lang“ ist so vage, daß damit die eigentliche Problematik umgangen wird. Daß der Weg lang und schwierig sein wird, darüber wird es kaum Meinungsverschiedenheiten geben. Die beiden entscheidenden Fragen sind vielmehr: Erstens: Welche Chancen bestehen, um aus der gegenwärtigen Phase der sozial-ökonomischen Entwicklung, in der der Aufholprozeß Ost-West stagniert, herauszukommen, und spürbare Fortschritte bei der Angleichung der Lebensverhältnisse auf Basis der eigenen Wirtschaftskraft Ostdeutschlands zu errei-

chen? Zweitens: Welche Bedingungen müssen geschaffen werden, damit diese Chancen auch tatsächlich genutzt werden? Diese Fragen werden auch im Abschlußbericht nicht beantwortet. Wie notwendig es ist, sich gründlich auch mit der ersten Frage zu befassen, wird in der jüngsten Konjunkturprognose des DIW deutlich. Dort heißt es resignativ: „Eine Wiederaufnahme des Aufholprozesses ist nicht in Sicht.“ Zur zweiten Frage werden zwar viele konkrete Vorschläge unterbreitet, um die Wirtschaftsförderung effektiver zu gestalten, es wird jedoch kein konsistentes Gesamtkonzept sichtbar, wie in den neuen Ländern eine zukunftsorientierte und sich selbst tragende Wirtschaftsentwicklung erreicht und die Massenarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden soll.

Im Abschlußbericht wird gefordert, die *Sonderförderung Ost* ab Ende 2004 einzustellen. Begründet wird dies vor allem mit der schädlichen Wirkung von Dauersubventionen sowie damit, daß die vorhandenen Standortdefizite und die nicht gefestigte Unternehmenslandschaft als Nachteile der neuen Bundesländer zunehmend an Gewicht verlieren, und daß Ostdeutschland immer weniger als einheitliche Wirtschaftsregion gesehen werden kann. (S. 223) Die Konsequenzen, die sich aus einer Einstellung der Sonderförderung Ost ergeben, sind im einzelnen schwer vorauszusehen. Es läßt sich aber relativ sicher feststellen, daß eine Verringerung der Mittel für die ostdeutsche Wirtschaftsförderung den Erfordernissen der weiteren wirtschaftlichen Angleichung widersprechen und – bei sonst gleichen Bedingungen – den Übergang zu einer selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern noch mehr erschweren und in eine ungewisse Zukunft verschieben würde. Bei der Bewertung der Sonderförderung Ost und der Entscheidung, ob sie nach 2004 eingestellt oder weiter fortgeführt werden soll, müßte u. a. von folgenden Überlegungen ausgegangen werden: (1) Eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung läßt sich zwar nicht primär durch ständige Finanztransfers erreichen. Entscheidend ist, wie diese für die Erschließung der inneren Potentiale der ostdeutschen Wirtschaft und damit für eine eigenständige Reproduktionsfähigkeit genutzt werden. Die Unterstützung dieses Weges durch äußere Finanzquellen wird aber über einen längeren Zeitraum notwendig sein. Eine Beschneidung der Mittel wird die erforderliche Zeitspanne bis zur selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung verlängern oder sogar verhindern. (2) Die zweifellos auch in den neuen Bundesländern vorhandene regionale Differenzie-

rung unterscheidet sich in wichtigen Punkten von der in den alten Bundesländern. Das Verhältnis zwischen rückständigen und „normal“ entwickelten Regionen ist faktisch umgekehrt, nicht einige rückständige Einzelregionen werden von entwickelten Regionen umgeben, sondern einzelne Regionen mit einem überdurchschnittlichen Niveau (ostdeutsche „Leuchttürme“) werden von mehr oder weniger schwach entwickelten, deindustrialisierten Regionen umgeben. (3) Die Wirtschaft Ostdeutschlands weist mehrere Schwächen/Defizite auf, die im Prinzip für alle Regionen zutreffen, und die Entwicklungshemmnisse charakterisieren, deren Überwindung für einen längeren Zeitraum eine besondere Unterstützung verlangt: weit überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten, Deindustrialisierung, fehlende Großbetriebe, geringes Innovationspotential, unterdurchschnittlicher Anteil des überregionalen Absatzes, zu geringe Ausstattung mit Eigenkapital und zu niedrige Renditen als Basis für die Finanzierung von Investitionen und von Forschung und Entwicklung. (4) Die Wettbewerbsnachteile Ostdeutschlands werden bis Ende 2004 nicht aufgehoben sein; zudem verlangt ein Aufholprozeß, daß der „Aufholende“ über günstigere Bedingungen verfügt, sonst gibt es kaum einen Grund dafür, daß sich ein solcher Aufholprozeß vollzieht. (5) Eine Verringerung der Mittel für die Wirtschaftsförderung Ost erweist sich auch bei näherem Hinsehen kaum als ein Beitrag zu einer realen, nachhaltigen Reduzierung von Haushaltsbelastungen des Bundes und der westdeutschen Länder. Die Einspareffekte sind nur kurzfristiger Art. Langfristig würden sich eher höhere Belastungen ergeben, da eine geringere Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern wieder zu einer größeren Kluft zwischen Wirtschaftsleistung und Verbrauch mit einer entsprechend notwendigen Ausdehnung der Transfers für Sozialleistungen führen würde.

Es geht jedoch nicht in erster Linie um die Fortführung der Wirtschaftsförderung unter dem Titel „Sonderförderung Ostdeutschland“, sondern darum, daß die Voraussetzungen auch über das Jahr 2004 hinaus gesichert werden, um die Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern mindestens auf dem bisherigen Stand fortführen zu können. Im Vordergrund darf natürlich nicht allein und auch nicht in erster Linie die Höhe der Mittel, sondern müßten vielmehr Vorschläge stehen, die auf ihren effektivsten Einsatz gerichtet sind. Dazu könnte auch die im Abschlußbericht vorgeschlagene höhere Verantwortung der ostdeutschen Länder und Regionen für

den Einsatz der Mittel beitragen. Für eine solche Verlagerung der Verantwortung müßten natürlich stabile finanzielle Voraussetzungen durch den Bund und die neu zu erarbeitenden Regelungen für den Finanzausgleich zwischen den Ländern gewährleistet werden.

Die *Reformierung bzw. Umgestaltung der Wirtschaftsförderung* müßte in folgenden Richtungen erfolgen:

- Vereinfachung, größere Transparenz und wirksamere Gestaltung des Fördersystems, Bündeln und Zusammenwirken der Instrumente und Programme;
- engere Verflechtung der Wirtschafts- und Forschungsförderung mit regionaler Wirtschafts-, Ökologie-, Struktur- und Beschäftigungspolitik sowie mit den regionalen Entwicklungskonzepten; anstelle der bisher dominierenden Einzelförderung muß die Förderung von Forschung und Investitionen auf struktur- und regionalpolitischen Konzepten beruhen;
- Demokratisieren der Entscheidungen zum Einsatz der Fördermittel, erweiterte Einflußmöglichkeiten der Kommunen und in den Regionen tätigen Organisationen und Verbänden auf die Verwendung der Fördermittel.
- Veränderung der Verwendungsstruktur der Mittel, von Steuersubventionen zu direkten Wirtschafts- und Investitionshilfen sowie von nicht rückzahlbaren Investitionszulagen zu Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand. Zugleich müßten die Anteile der Mittel für Forschungs- und Innovationsförderung, für Qualifizierung und Vermittlung von Managementenerfahrungen, für Marketing und Absatzförderung im Verhältnis zu den Investitionszuschüssen erhöht werden.

### Anmerkung

- 1 Rolf Mager / Manfred Voigt, Manfred: Transferleistungen im geeinten Deutschland. Nur eine Einbahnstraße von West nach Ost? Zum Verbleib des DDR-Vermögens, in: PDS im Bundestag, Berlin 1999.