

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Blume, Lorenz; Sander, Birgit; Gerling, Katja; Schmidt, Klaus-Dieter; Brenke, Karl; Eickelpasch, Alexander; Postlep, Rolf-Dieter; Beer, Siegfried; Dietrich, Vera; Ragnitz, Joachim; Rothfels, Jacqueline

Working Paper

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Fünftehnter Bericht

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 286/287

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Blume, Lorenz; Sander, Birgit; Gerling, Katja; Schmidt, Klaus-Dieter; Brenke, Karl; Eickelpasch, Alexander; Postlep, Rolf-Dieter; Beer, Siegfried; Dietrich, Vera; Ragnitz, Joachim; Rothfels, Jacqueline (1997) : Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Fünftehnter Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 286/287, <http://hdl.handle.net/10419/926>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

286/287

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

Fünfzehnter Bericht

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

286/287

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

Fünftehnter Bericht

726745

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte
in Ostdeutschland** / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,
Berlin ... - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft.

Bis Bericht 8 u.d.T.: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische
Anpassungsprozesse in Ostdeutschland
NE: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung <Berlin>

Bericht 15 (1997)

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 286/287)
ISBN 3-89456-134-3

NE: GT

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen
Printed in Germany
ISSN 0455 - 0420

Inhalt

A. Lage und Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft im Herbst 1996	5
I. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.....	5
II. Einzelwirtschaftliche Entwicklung: Ergebnisse einer Umfrage in der ostdeutschen Industrie	7
1. Vorbemerkung	7
2. Überblick: Lage der Unternehmen.....	7
3. Ausgewählte Problemfelder.....	10
B. Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland: Ziele, Gestaltung und Evaluierung	21
I. Ziele und Zielkonflikte.....	21
1. Begründung: Den Umstrukturierungsprozeß unterstützen und sozial abfedern	21
2. Konflikte: Die Ziele richtig setzen und die Mittel richtig zuordnen	24
3. Ansatzpunkte: Den Kapitaleinsatz oder den Arbeitseinsatz subventionieren?	24
4. Probleme: Fehlentwicklungen begrenzen	25
II. Ausgewählte Maßnahmen und Instrumente der Wirtschaftsförderung	27
III. Wirkungen und Bewertung	34
1. Grundsätzliche Probleme einer Wirkungsanalyse	34
2. Zielgewichtung bei Fördermaßnahmen	35
3. Wirkungsrichtung von Fördermaßnahmen	39
4. Allokative Verzerrungen durch Fördermaßnahmen	45
IV. Wirtschaftsförderung im Urteil der Industrieunternehmen: Ergebnisse einer Umfrage...	50
1. Inanspruchnahme und Bewertung einzelner Maßnahmen	50
2. Beurteilung von Förderpraxis und Transparenz des Förderangebots	52
3. Benötigte Fördermaßnahmen.....	54
4. Vorschläge der Unternehmen zur Verbesserung der Praxis bei der Wirtschaftsförderung	55
V. Exkurs: Nachverhandlungen zwischen der BvS und den Käufern ehemaliger Treuhandunternehmen	56
1. Ausmaß der Nachverhandlungen bei der BvS	57
2. Anlässe für Nachverhandlungen	58
3. Beurteilung der Nachverhandlungen	59
4. Nachverhandlungen bei Industrieunternehmen — Ergebnisse einer Umfrage.....	60
VI. Zusammenfassende Beurteilung der bisherigen Förderpolitik	63

C. Neugestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland	65
I. Grundsätze: Begründungen für die Förderung über 1998 hinaus.....	65
II. Randbedingungen: Ein enges Korsett schnüren	67
1. Lohnpolitik in die Pflicht nehmen	67
2. Änderungen beim Steuersystem einplanen.....	68
3. Einvernehmen mit der EU-Kommission herbeiführen	69
III. Leitlinien: Förderung mit Augenmaß fortführen.....	70
1. Förderanlässe ursachenadäquat umgestalten.....	70
2. Basisförderung in den Mittelpunkt rücken	71
3. Förderung differenzieren?	73
4. Zuschüsse durch rückzahlbare Hilfen ersetzen	75
5. Marktwirtschaftliche Selektionsmechanismen stärken	75
6. Förderung definitiv befristen.....	76
7. Kompetenzen neu ordnen	77
IV. Ein konkretes Programm.....	78
Anhang A: Tabellen und Übersichten	80
Anhang B: Sonderförderung-Ost und EU-Beihilferecht	94
Literaturverzeichnis	100
Stichwortverzeichnis	103

Dieser Bericht wurde am 27. November 1996 abgeschlossen. Vom DIW haben Lorenz Blume, Karl Brenke, Alexander Eickelpasch und Rolf-Dieter Postlep, vom IfW Katja Gerling, Birgit Sander und Klaus-Dieter Schmidt und vom IWH Siegfried Beer, Vera Dietrich, Joachim Ragnitz und Jacqueline Rothfels mitgewirkt.

Der Aufbauprozess in den neuen Bundesländern kommt in letzter Zeit nur noch schleppend voran. Der Schwung, den die rasche Privatisierung der Betriebe und die massive finanzielle Unterstützung der Investitionstätigkeit ausgelöst haben, ist verlorengegangen. Die Hoffnungen auf einen selbsttragenden Aufschwung in naher Zukunft sind verflogen. Die Politik spricht inzwischen von der Notwendigkeit einer „Umorientierung auf längere Zeithorizonte“. Welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, darüber muß in Kürze entschieden werden.

Es wird allgemein nicht mehr in Frage gestellt, daß die neuen Bundesländer weiter der Unterstützung bedürfen. Meinungsunterschiede gibt es aber über Ausgestaltung der Förderung — über ihren Umfang, ihre Instrumente und ihre Dauer. Die Bundesregierung hat sich hier im einzelnen noch nicht geäußert. Sie wird sich erst im Laufe des Jahres 1997 festlegen. Zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen hat sie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle im Rahmen des Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ damit beauftragt, die bisherige Förderpolitik zu bewerten und konkrete Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des künftigen Förderinstrumentariums zu erarbeiten. Die drei Institute legen hiermit ihren Bericht — den 15. Bericht in ununterbrochener Reihenfolge — vor.

A. Lage und Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft im Herbst 1996

I. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

In den neuen Bundesländern hat der Aufbauprozess an Schwung verloren. Die kräftige Investitionswelle hat ihren Scheitelpunkt überschritten. Das Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen von 1991) war in den ersten drei Vierteljahren von 1996 nur noch um rund 2 vH höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres (Tabelle A1). Im gesamten Jahr 1996 wird der Wachstumsvorsprung gegenüber den alten Bundesländern lediglich einen halben Prozentpunkt betragen; 1995 waren es noch 3,5 Prozentpunkte.

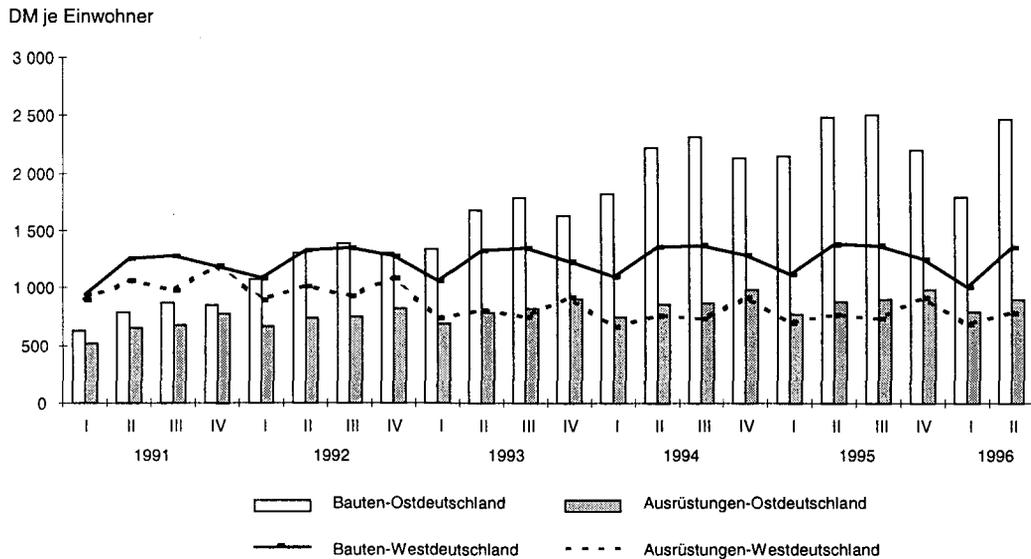
Für die Abschwächung des Expansionstempos gibt es drei Gründe:

(1) In der Bauwirtschaft scheint, folgt man den bisher vorliegenden, aufgrund der statistischen Umstellung immer noch sehr unsicheren Daten, die Aufwärtsentwicklung zum Stillstand gekommen zu sein. Die Produktion ist nach dem witterungsbedingten Einbruch im ersten Vierteljahr zwar wieder gestiegen, die Nachholeffekte sind aber nicht so hoch ausgefallen, wie es zu erwarten gewesen wäre. Im Wirtschaftsbau und im öffentlichen Bau ging die Bauleistung deutlich zurück. Nur im Wohnungsbau, der noch von der Sonderförderung begünstigt wird, ist sie weiter gestiegen; hier wird die Produktion noch von Vorzieheffekten im Zusammenhang mit der Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten geprägt.

(2) Im Verarbeitenden Gewerbe wirkt sich die schwache Binnenkonjunktur aus. Die Auftragseingänge waren zuletzt nur wenig höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres. Die gute Exportkonjunktur, von der die westdeutschen Unternehmen gegenwärtig profitieren, geht an vielen ostdeutschen Unternehmen vorbei. Der Anteil Ostdeutschlands an den gesamtdeutschen Exporten, mit rund 2 vH ohnehin nicht hoch, ist zuletzt sogar wieder etwas gesunken.

(3) Im Handel, im Verkehrsgewerbe und im Dienstleistungsgewerbe ist nach wie vor der private Verbrauch eine starke Stütze, der aber — wegen der schwächeren Entwicklung des Realeinkommens — langsamer zunimmt als in früheren Jahren.

Schaubild 1 – Investitionen in Ostdeutschland und in Westdeutschland 1991–1995



Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW.

Bislang hat dies alles noch nicht die Investitionsneigung beeinträchtigt. Gemessen an der Einwohnerzahl wird in Ostdeutschland weiterhin deutlich mehr investiert als in Westdeutschland. Die Bauinvestitionen gehen zwar seit einiger Zeit leicht zurück, aber ihr Niveau ist immer noch vergleichsweise hoch (Schaubild 1).

Angesichts der in Teilbereichen vorhandenen Überkapazitäten kann der Rückgang als eine Normalisierung angesehen werden. Bedenklich ist allerdings, daß offensichtlich auch die Ausrüstungsinvestitionen nicht mehr zunehmen. Hier ist gerade erst das westdeutsche Pro-Kopf-Niveau erreicht, das, wohl gemerkt, seit einiger Zeit deutlich gedrückt ist.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich 1996 wieder verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im dritten Quartal um 0,7 vH niedriger gewesen als im entsprechenden Quartal des Vorjahres (Tabelle A2). Vor allem im Baugewerbe ist es im Gefolge der rückläufigen Produktion zu einem kräftigen Beschäftigungsabbau gekommen. Im Verarbeitenden Gewerbe reichte der Produktionsanstieg gerade aus, um den Beschäftigtenstand zu halten. Dies ist wenigstens ein Hoffnungsschimmer, denn in den Jahren zuvor war die Zahl der Beschäftigten reduziert worden.

Alles in allem sind die Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung im kommenden Jahr nicht besonders gut. Zwar kommt die Erneuerung der Wirtschaftsbasis weiter voran — denn es wird weiter auf hohem Niveau investiert. Aber daß es trotz massiver Transferzahlungen nicht gelingt, einen kräftigen, selbsttragenden Aufschwung in Gang zu bringen, muß bedenklich stimmen.

Ohne einen kräftigen Aufschwung wird es aber nicht möglich sein, daß der Rückstand Ostdeutschlands in der Wirtschaftskraft mittelfristig so weit schrumpft, daß die dann noch erforderlichen Transfers die Volkswirtschaft nicht mehr allzu sehr belasten. Noch ist der Rückstand viel zu groß: Im ersten Halbjahr 1996 war die Wirtschaftsleistung je Einwohner und je Erwerbstätigen gerechnet in den neuen Bundesländern nur etwas mehr als halb so groß wie in Westdeutschland (Tabelle 1).

Es gibt aber nicht nur Niveauprobleme, sondern auch Strukturdefizite. Noch viel zu gering ist das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes, und auch Handel, Verkehrsgewerbe und die privaten Dienstleistungsunternehmen tragen vergleichsweise wenig zum Sozialprodukt bei. Stark ausgeprägt ist dagegen der Staatssektor; hier ist die Zahl der Erwerbstätigen immer noch vergleichsweise groß. Enorm ist — an westdeutschen Verhältnissen gemessen — die Bedeutung der Bauwirtschaft. Aufgrund der in den letzten Jahren hohen Nachfrage konnte dieser Wirtschaftszweig kräftig expandieren, und es wur-

Tabelle 1 – Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland 1. Halbjahr 1996 (Westdeutschland = 100)

	Wertschöpfung ^a je Erwerbstätigen ^b	Wertschöpfung ^a je Einwohner	Erwerbstätige ^b je Einwohner
Produzierendes Gewerbe	59	56	94
Bergbau, Energie	75	75	99
Verarbeitendes Gewerbe	52	30	58
Baugewerbe	74	181	245
Handel und Verkehr	48	43	88
Dienstleistungsunternehmen	51	46	89
Staat, private Haushalte	83	92	110
<i>Insgesamt</i>	55	53	96

^aBruttowertschöpfung bzw. Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen. — ^bInlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW.

den immense Kapazitäten aufgebaut. Im Hinblick auf das nächste Jahr besteht die große Gefahr, daß diese Kapazitäten drastisch reduziert werden müssen.

II. Einzelwirtschaftliche Entwicklung: Ergebnisse einer Umfrage in der ostdeutschen Industrie

1. Vorbemerkung

Bei der Analyse der Anpassungsprozesse der ostdeutschen Wirtschaft sind vielerlei Faktoren zu berücksichtigen, die in einem engen Beziehungsgeflecht zueinander stehen. In diesem Bericht soll das Gewicht auf die einzelwirtschaftliche Ebene gelegt werden. Es soll der Frage nachgegangen werden, mit welchen Entwicklungshemmnissen die Unternehmen aktuell konfrontiert sind und welche Ansatzpunkte sich für die Wirtschaftspolitik bieten, den Unternehmen mit Wirtschaftsförderung unter die Arme zu greifen.

Um diese Fragen beantworten zu können, hat das DIW eine schriftliche Unternehmensumfrage durchgeführt. Wie in den Jahren zuvor richtete sich die Umfrage an die Industrie, also denjenigen Sektor, der sich — wie an anderer Stelle ausgeführt (DIW et al. 1995b) — als die bisher größte Schwachstelle bei der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern erwiesen hat.¹ Der Erhebungszeitraum reichte von September bis Ende November 1996. Insgesamt sind knapp 3 000 Fragebögen eingegangen, von denen allerdings bisher nur 1 700 aufbereitet werden konnten. Im folgenden können daher nur vorläufige Ergebnisse vorgelegt werden. Mit der Auswertung aller eingegangenen Fragebögen ist zum Anfang des nächsten Jahres zu rechnen. Daß die auf breiterer Datengrundlage basierenden endgültigen Befunde erheblich von den hier präsentierten vorläufigen Ergebnissen abweichen werden, ist allerdings unwahrscheinlich.² Inwieweit die in die Untersuchung einbezogenen Unternehmen repräsentativ für die gesamte ostdeutsche Industrie sind, läßt sich nicht beurteilen, da es keine ausreichenden Informationen über die Grundgesamtheit gibt. Aufgrund der großen Zahl der eingegangenen Fragebögen ist aber die Wahrscheinlichkeit gering, daß es sich bei denjenigen Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, um eine atypische Gruppe handelt.

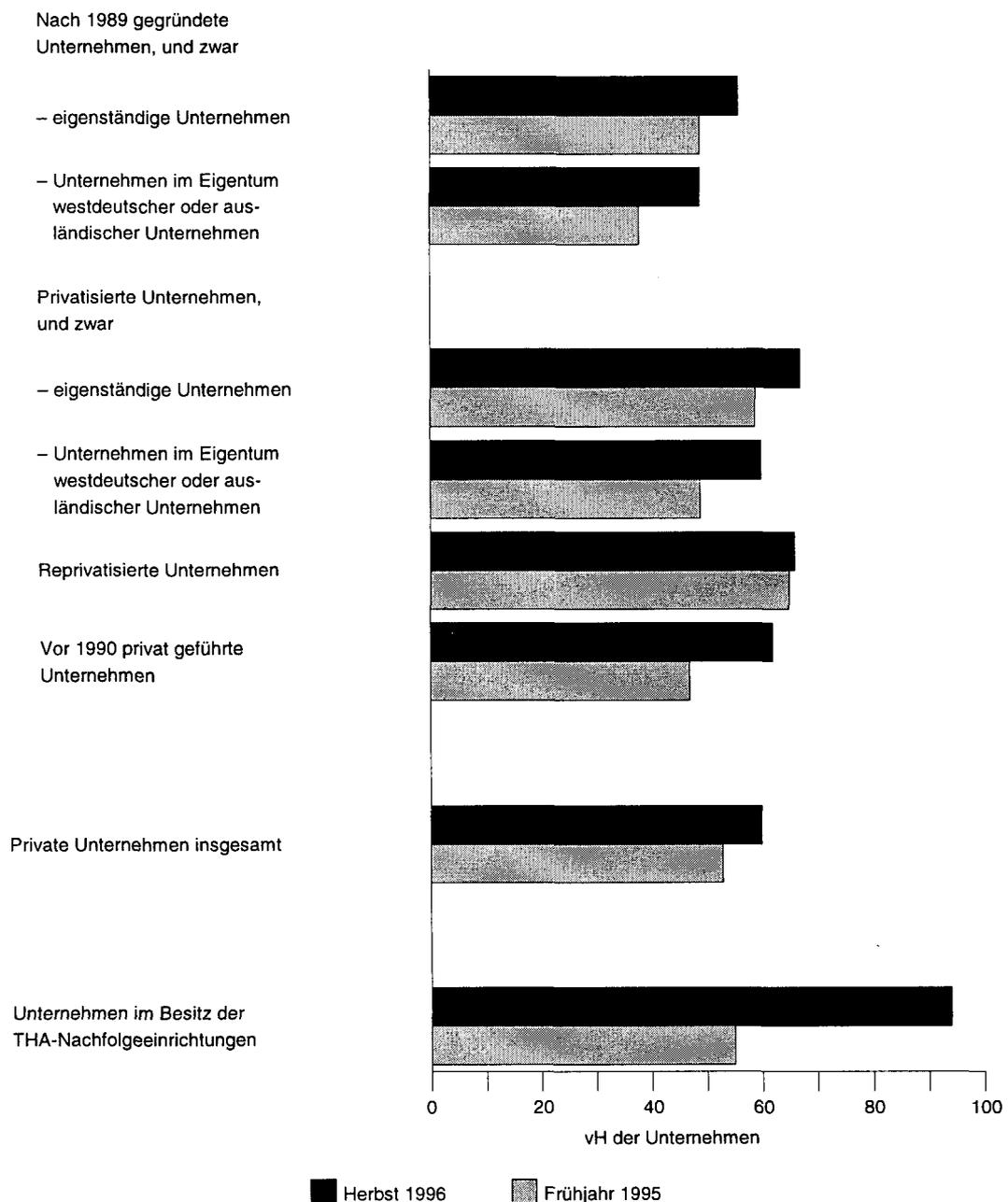
2. Überblick: Lage der Unternehmen

Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage durch die Unternehmen zeigt sich nach wie vor ein zwiespältiges Bild: Eine Gruppe von Unternehmen meint, sich insgesamt gut im Wettbewerb behaupten zu können. Eine andere Gruppe hat damit große Schwierigkeiten. Mit 61 vH ist der Anteil

derjenigen Unternehmen, die sich mit großen Schwierigkeiten konfrontiert sehen, bei der diesjährigen Umfrage größer als bei der vorherigen Erhebung. In den Jahren zuvor war dagegen festzustellen, daß der Anteil der Unternehmen mit großen Wettbewerbsproblemen langsam, aber stetig zurückging.

Den Angaben der Unternehmen zufolge hat sich der Problemdruck in allen Teilen der ostdeutschen Industrie erhöht. Besonders stark zugenommen hat er bei den Unternehmen im Eigentum der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt (Schaubild 2). Das kann auch daran liegen, daß dort fast nur noch schwer zu sanierende Betriebe übriggeblieben sind. Auch unter den privaten Unternehmen gibt

Schaubild 2 – Ostdeutsche Industrieunternehmen mit großen Problemen im Frühjahr 1995 und im Herbst 1996

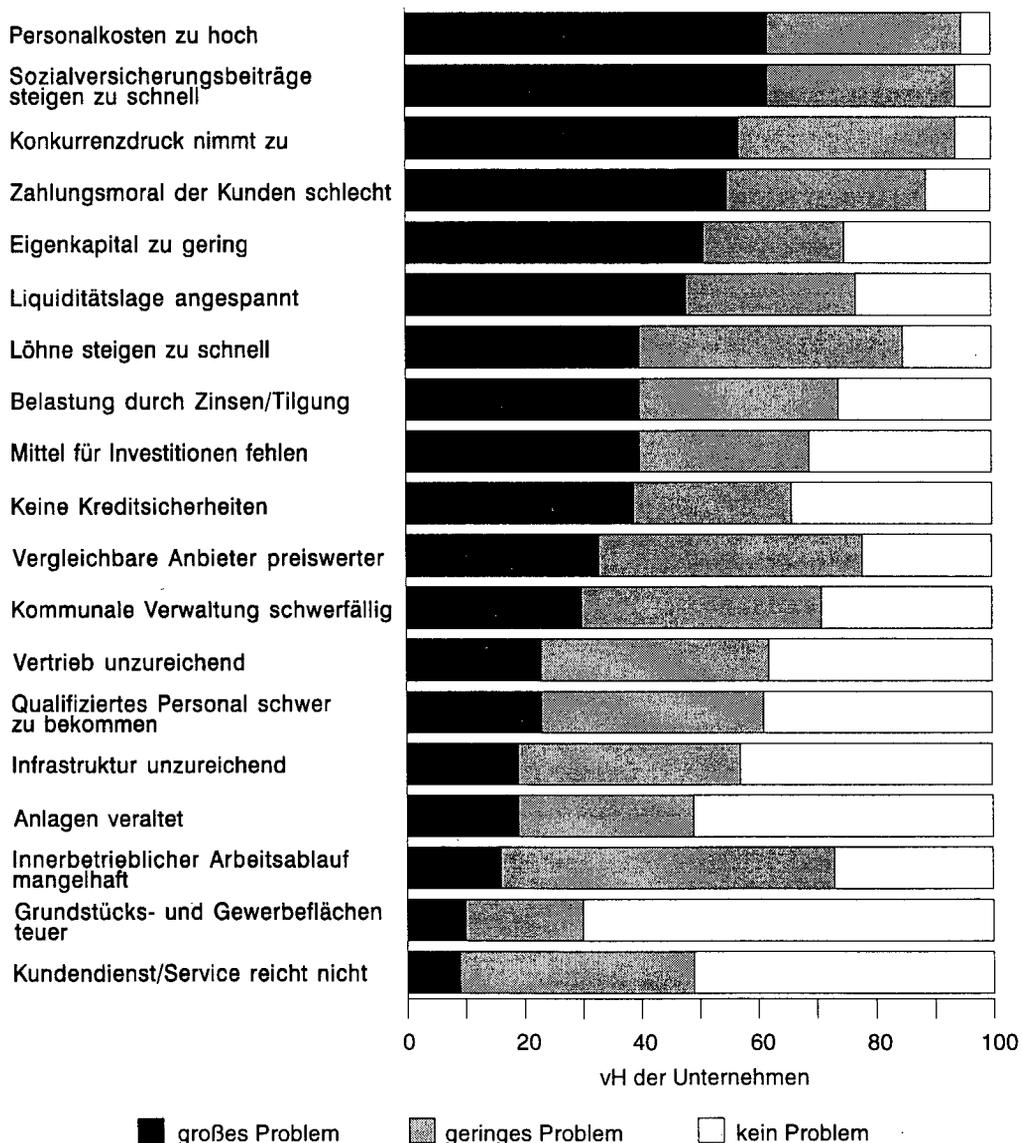


Quelle: Umfragen des DIW vom Herbst 1996 und vom Frühjahr 1995.

es vermehrt solche, denen es schwerfällt, sich im Wettbewerb zu behaupten. Besonders stark angestiegen ist deren Anteil unter den Betrieben im Besitz westdeutscher oder ausländischer Muttergesellschaften. Gleichwohl finden sich unter diesen immer noch weniger Betriebe mit gravierenden Schwierigkeiten im Wettbewerb als unter den eigenständigen ostdeutschen Unternehmen. Auch die diesjährige Umfrage zeigt, daß sich die nach 1989 gegründeten Unternehmen im Schnitt auf dem Markt besser behaupten können als diejenigen Betriebe, die schon zu DDR-Zeiten bestanden.

Die Probleme, denen die Unternehmen im einzelnen ausgesetzt sind, lassen sich im wesentlichen in drei Komplexen zusammenfassen: hohe Lohnkostenbelastung, unzureichende Finanzierungsmittel sowie Absatzprobleme und starker Konkurrenzdruck (Tabellen A3 und A4 sowie Schaubild 3). Daneben gibt es weitere Hemmnisse, die insgesamt aber doch von vergleichsweise geringem Gewicht sind.

Schaubild 3 – Probleme ostdeutscher Industrieunternehmen im Herbst 1996



Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Hierbei handelt es sich oftmals um Probleme, die früher zwar eine durchaus große Rolle spielten, im Zuge weiterer Anpassungsfortschritte aber an Relevanz verloren haben. So hat der Anteil derjenigen Unternehmen, bei denen der innerbetriebliche Arbeitsablauf noch erhebliche Mängel aufweist oder deren Vertriebssystem unzureichend ist, weiter abgenommen.

Es wird auch weniger als früher kritisiert, daß die Preise für Grundstücke und die Mieten für Gewerberäume zu hoch seien. Ebenfalls geringer ist die Zahl der Unternehmen, die darüber klagen, daß qualifiziertes Personal auf dem Arbeitsmarkt schwer zu finden ist. Das dürfte aber nicht nur an einer Verbesserung des Angebotes liegen, sondern auch an einer Abschwächung der Nachfrage.

Etwa die Hälfte aller Unternehmen fühlt sich durch eine unzureichende Infrastruktur in den Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt, ein Fünftel sogar sehr stark. Diese Anteile haben sich gegenüber der letzten Umfrage nicht verändert. Weitaus häufiger als die Infrastruktur wird allerdings nach wie vor die öffentliche Verwaltung kritisiert; die Klagen über sie haben sogar leicht zugenommen. Wie aus zahlreichen schriftlichen Ausführungen in den Fragebögen sowie aus Briefen und Telefonanrufen der Unternehmen zu entnehmen ist, werden vor allem Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren und eine bürokratische Praxis bei der Wirtschaftsförderung bemängelt.

3. Ausgewählte Problemfelder

Lohn- und Lohnnebenkosten, Lohnfindung

Im Rahmen dieser Berichterstattung wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß — an der Produktivität gemessen — die Arbeitskosten in den neuen Bundesländern zu hoch sind und deshalb der Anpassungsprozeß massiv behindert wird. Diese Einschätzung läßt sich auch anhand der Umfrage belegen, denn bei den Unternehmen stehen Höhe und Anstieg der Löhne an erster Stelle auf der Problemliste. Nicht nur die Lohnabschlüsse werden oftmals als schwere Belastung empfunden, sondern auch die Anhebungen der Sozialversicherungsbeiträge.

In der Beurteilung von Niveau und Entwicklung der Löhne und Gehälter zeigen sich aber durchaus Unterschiede. Kritisiert werden die Löhne und Gehälter vor allem von großen Unternehmen, insbesondere von solchen, die schon zur DDR-Zeit bestanden. Von den kleinen und erst nach der Wende entstandenen Betrieben wird die Lohnentwicklung weniger häufig als gravierende Schwierigkeit eingestuft. Das hat zwei Gründe:

- Vor allem die Betriebe im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Muttergesellschaften können die in Ostdeutschland gezahlten Löhne relativ gut verkraften, und zwar wohl deshalb, weil sie zumeist über eine ausreichend hohe Produktivität verfügen. So zahlen diese Unternehmen, die sich vergleichsweise gut im Wettbewerb behaupten können, häufig sogar Löhne über Tarif.
- Bei den kleinen eigenständigen ostdeutschen Betrieben liegen dagegen die Dinge anders. Sie zahlen vielfach geringere als die tarifvertraglich vereinbarten Löhne. Diese Unternehmen sind in der Regel nicht einem Arbeitgeberverband beigetreten — vor allem wohl auch deshalb, um der Tarifbindung zu entgehen. Daneben gibt es unter den kleinen eigenständigen Betrieben überdurchschnittlich viele, die zwar einem Arbeitgeberverband angehören, aber trotzdem ihre Beschäftigten unter Tarif entlohnen. Einige wollen ihren Arbeitgeberverband verlassen, um auf diese Weise untertarifliche Arbeitsentgelte zahlen zu können. Daß die Tariffucht unter den kleinen Betrieben vergleichsweise häufig ist, dürfte auch damit zusammenhängen, daß bei ihnen der gewerkschaftliche Einfluß geringer ist als bei Großbetrieben.

Die größeren Betriebe und insbesondere diejenigen Unternehmen, die noch im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen sind oder die im Zuge der Privatisierung bzw. der Reprivatisierung in private Hände übergegangen sind, konnten sich vergleichsweise wenig von der allgemeinen Lohnentwicklung abkoppeln. Sie müssen deshalb häufig Löhne zahlen, die ihre Leistungskraft überfordern. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß gerade bei diesen Unternehmen die Bereitschaft besonders groß

Tabelle 2 – Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband und der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1996 (vorläufige Ergebnisse)^a

... vH der Unternehmen zahlen ...	Alle Unternehmen	Unternehmen, die ...		
		Mitglied in einem Arbeitgeberverband sind und ...		nicht Mitglied in einem Unternehmensverband sind
		es bleiben wollen	an einen Austritt denken	
im wesentlichen Tarifföhne in erheblichem Umfang Löhne über Tarif in der Regel Löhne unter Tarif	52 (61) 5 (6) 42 (33)	81 (86) 7 (9) 12 (5)	73 (82) 5 (6) 22 (12)	43 (52) 5 (6) 52 (42)
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100

^aAngaben in Klammern: Ergebnisse der Umfrage vom Frühjahr 1995.

Quelle: Befragungen des DIW vom Herbst 1996 und vom Frühjahr 1995.

ist, die Arbeitgeberverbände zu verlassen. Bei Fortsetzung der bisherigen Lohnpolitik wäre daher eine weitere Abkehr von der kollektiven Lohnfindung qua Flächentarifvertrag in der ostdeutschen Industrie programmiert (Tabelle 2).

Anders als die tariflich vereinbarte Lohnentwicklung werden Steigerungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen von nahezu allen Gruppen von Unternehmen gleichermaßen häufig als ein Problem empfunden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Anhebungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen werden gesetzlich vorgegeben, so daß die Unternehmen ihnen nicht ausweichen können.

Eine Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge trifft also sowohl diejenigen Unternehmen, die sich an die Tarifföhne halten, als auch diejenigen, die Löhne unter Tarif zahlen. Sie wird besonders von denjenigen Unternehmen als ein Problem empfunden, die am meisten über allgemeine Lohnanhebungen klagen und deshalb erwägen, aus ihrem Arbeitgeberverband auszutreten (Tabelle 3).

Tabelle 3 – Ostdeutsche Industrieunternehmen, die die Höhe bzw. den Anstieg der Arbeitskosten als großes Problem ansehen (vorläufige Ergebnisse)

... vH der Unternehmen nannten als großes Problem	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen, die in einem Arbeitgeberverband			davon: Unternehmen, die ihren Beschäftigten ... zahlen		
		Mitglied sind und ...		kein Mitglied sind	Tarifföhne	Löhne über Tarif	Löhne unter Tarif
		es bleiben wollen	und an einen Austritt denken				
Die Personalkosten sind zu hoch	62	65	82	58	62	48	62
Die Löhne und Gehälter steigen zu schnell	40	46	76	34	43	25	39
Die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer steigen zu schnell	62	59	74	61	59	61	66

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Kapitalmangel und Ertragslage

Das zweite große Problem, mit dem sich die ostdeutschen Industrieunternehmen konfrontiert sehen, ist die unzureichende finanzielle Ausstattung. Besonders die kleinen Betriebe sowie generell die eigenständigen Unternehmen sind davon betroffen. Das ist freilich nicht überraschend, da sie in der

Regel von Unternehmern geführt werden, die erst nach der Wende den Weg in die Selbständigkeit gewagt haben und meist nur wenig Kapital in ihren Betrieb einbringen konnten. Dennoch ist es bedenklich, daß sechs Jahre nach der deutschen Vereinigung immer noch so viele Betriebe über Kapitalmangel und Finanzierungsrestriktionen klagen.

Zweifellos ist der Weg in die Selbständigkeit mit hohen finanziellen Belastungen verbunden. So muß ein hinreichend großer und moderner Produktionsapparat geschaffen, ein schlagkräftiger Vertrieb aufgebaut und nicht selten viel Kapital in die Forschung und in die Entwicklung von Produkten investiert werden, um auf dem Markt eine Chance zu haben. All das erfordert hohe Anlaufinvestitionen. Inzwischen allerdings ist bei vielen Unternehmen die Aufbauphase, in der ihnen zumeist öffentliche Mittel in hohem Umfang zugeflossen sind, vorüber. Gleichwohl ist die Ertragslage unzureichend. Oftmals liegt dies an den Arbeitskosten, wie sich anhand der Umfrage belegen läßt: So sehen kapitalschwache Unternehmen häufig die Lohnkosten als ein schwerwiegendes Problem an, und auch zwischen Kapitalmangel und schlechter Ertragslage gibt es einen engen Zusammenhang. Obwohl immer mehr Unternehmen Löhne unterhalb der tariflich festgelegten Höhe zahlen, reicht das nicht für eine ausreichende Kapitalakkumulation.

Auch für die nahe Zukunft ist nicht damit zu rechnen, daß sich die in weiten Bereichen der ostdeutschen Industrie angespannte Finanzlage entspannen wird. 1995 hat der größte Teil der Unternehmen keine Gewinne erzielen können. Auch für 1996 erwarten 60 vH aller Unternehmen (auf die ein ebenso großer Anteil aller Beschäftigten entfällt), daß sie mit deutlichen Verlusten oder allenfalls mit einem ausgeglichenen Ergebnis abschließen werden (Tabelle 4). Ein weiteres Viertel rechnet mit einem geringen Gewinn, und lediglich jedes zehnte Unternehmen schätzt, auf einen „akzeptablen Gewinn“ zu kommen. Dieses Ergebnis unterscheidet sich in den Grundzügen nicht von den Angaben der Unternehmen über ihre Ertragsentwicklung im Jahre 1995. Bemerkenswert ist aber, daß es nur wenige Unternehmen gibt, die im Jahre 1996 in die Gewinnzone hineingewachsen sind (Tabelle A5).

Freilich kann aus der Tatsache, daß ein Unternehmen keine Gewinne erwirtschaftet, nicht unbedingt gefolgert werden, daß sich das Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Vielmehr dürfte ein — anhand der Umfrageergebnisse allerdings nicht zu quantifizierender — Teil der Unternehmen deshalb keine Gewinne ausweisen, weil sie Investitionen getätigt haben und nunmehr hohe Abschreibungen geltend machen können. Das ist insbesondere unter denjenigen Unternehmen häufig der Fall, die sich im Besitz westdeutscher oder ausländischer Gesellschaften befinden. Bei diesen ist die Ertragsentwicklung nicht besser als bei den übrigen Unternehmen, und dennoch haben sie deutlich weniger mit Kapitalmangel zu kämpfen als die eigenständigen Betriebe — vor allem deshalb, weil sie zumeist von einer finanziell starken Muttergesellschaft gestützt werden. Eine solche Hilfestellung erhalten die eigenständigen Unternehmen natürlich nicht. Viele von ihnen befinden sich in Liquiditätsschwierigkeiten, und es fällt ihnen schwer, die anstehenden Zins- und Tilgungsleistungen zu erbringen. An neue Kredite zur Finanzierung von Investitionen oder von Vorleistungen ist nicht zu denken — zumal häufig die für die Besicherung von Krediten verlangten Vermögenswerte nicht vorhanden sind.

Bei knapper Kapitalausstattung können Unternehmen rasch in finanzielle Engpässe geraten, wenn Forderungen nur schleppend oder gar nicht einzubringen sind. Das ist nach den Umfrageergebnissen nach wie vor sehr häufig der Fall: Reichlich die Hälfte der Unternehmen gibt an, daß eine schlechte Zahlungsmoral von Kunden für sie ein schwerwiegendes Problem darstellt. Vielfach dürfte sich dahinter eine unzureichende Zahlungsfähigkeit verbergen. Besonders schlecht scheint die Zahlungsmoral bei den Abnehmern in Ostdeutschland selbst zu sein, denn vor allem diejenigen Unternehmen, die sich auf den Markt dort konzentriert haben, klagen über eine schlechte Zahlungsmoral (Tabelle A6).

Tabelle 4 – Die Ertragsentwicklung der ostdeutschen Industrieunternehmen 1995 und voraussichtlich 1996 (vorläufige Ergebnisse in vH)

	... vH der Unternehmen erwirtschafteten 1995 ...				Über die Ertragslage 1995 keine Angabe ^a	... vH der Unternehmen erwarten für 1996 ...				Ertragslage 1996 noch nicht abzuschätzen
	deutliche Verluste	ein ausgeglichenes Ergebnis	einen geringen Gewinn	einen akzeptablen Gewinn		deutliche Verluste	ein ausgeglichenes Ergebnis	einen geringen Gewinn	einen akzeptablen Gewinn	
<i>Entstehung/Eigenumsstatus</i>										
Private Unternehmen	32	26	23	16	3	23	35	25	14	5
davon:										
Eigenständige Unternehmen	30	27	24	15	3	21	37	25	13	4
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	36	25	18	20	2	29	28	23	15	5
davon:										
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	23	27	31	18	1	16	41	24	14	5
Reprivatisierte Unternehmen	41	27	18	14	1	30	38	16	12	4
Privatisierte Unternehmen	40	27	20	12	1	28	36	23	9	4
davon:										
Eigenständige Unternehmen	38	28	22	10	1	34	28	23	11	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	43	25	16	16	1	24	40	23	9	4
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	22	26	26	21	5	17	32	29	18	5
davon:										
Eigenständige Unternehmen	20	27	27	21	5	16	33	30	17	4
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	28	24	22	21	5	20	30	27	18	5
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	82	18	0	0	0	71	29	0	0	0
<i>Größenklasse</i>										
Unternehmen mit ... Beschäftigten										
1 bis 9	27	27	28	12	6	22	34	24	12	8
10 bis 19	25	27	25	19	4	16	34	32	15	4
20 bis 49	28	29	24	17	1	19	39	25	14	4
50 bis 99	40	27	19	14	0	29	37	19	12	3
100 bis 199	46	22	12	17	3	32	29	22	14	3
200 bis 499	47	15	15	21	2	43	22	16	13	7
500 und mehr	44	24	24	9	0	35	24	32	9	0
<i>Absatzschwerpunkt</i>										
Unternehmen, von deren Umsatz 75 vH und mehr auf die neuen Bundesländer entfallen	29	23	26	20	2	22	33	28	13	4
Unternehmen, von deren Umsatz 66 vH und mehr auf Westdeutschland und das Ausland entfallen	34	28	21	14	2	25	33	24	14	4
Übrige Unternehmen	33	28	20	16	2	21	39	24	14	3
<i>Alle Unternehmen</i>	32	27	22	16	3	23	35	25	13	4
<i>Nachrichtlich:</i>										
Ergebnisse der Umfrage vom Frühjahr 1995	9	37	31	13	9					

^aDabei handelt es sich im wesentlichen um Unternehmen mit Geschäftsbeginn im Laufe des Jahres 1995 oder 1996.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Sachanlagenbestand und Investitionstätigkeit

In den neuen Bundesländern kam es ab 1992 zu einem kräftigen Investitionsschub; bestehende Betriebe wurden modernisiert, und es entstanden zahlreiche neue Produktionsstätten. Die Frage, in welchem Umfang der Anlagenbestand inzwischen erneuert worden ist, läßt sich nicht zufriedenstellend beantworten. Bisher gibt es nur Schätzungen über die Größe des ostdeutschen Anlagenbestandes und über seinen Modernitätsgrad. Diese Schätzungen liegen zum Teil jedoch weit auseinander (vgl. u.a. DIW et al. 1996). Deshalb wurde dieses Thema in die Unternehmensumfrage aufgenommen.

Unstrittig ist, daß die Erneuerung des Anlagenbestandes in den letzten Jahren mit großen Schritten vorangekommen ist. In den fünf vom DIW seit 1991 durchgeführten Erhebungen zeigt sich das daran, daß immer weniger Industrieunternehmen angaben, mit veralteten Anlagen zu produzieren. Bei der jüngsten Umfrage war es noch knapp ein Fünftel aller Betriebe.

Die Investitionstätigkeit ist nach wie vor sehr hoch. 1996 haben den Befragungsergebnissen zufolge neun Zehntel der Industrieunternehmen investiert, 1995 waren es nur wenig mehr. Allerdings hat das Volumen der Investitionen der Umfrage zufolge deutlich abgenommen, und zwar um knapp ein Zehntel.³ Offensichtlich war 1995 der Höhepunkt der Investitionswelle in der ostdeutschen Industrie erreicht worden.

Die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit lagen 1996 in der Chemischen Industrie, in der Ernährungsindustrie, in der Steine- und Erden-Industrie, in der Kunststoffverarbeitung sowie — mit geringem Abstand — in einigen Investitionsgüterbranchen wie dem Maschinenbau, der Elektrotechnik und dem Stahl- und Leichtmetallbau/Schienefahrzeugbau. Auf die genannten Industriezweige entfielen zwei Drittel des Investitionsvolumens.

Zwei Drittel der Unternehmen haben 1996 Investitionsgüter geleast, 1995 waren es etwas mehr. Allerdings ist der Anteil der Leasing-Güter am gesamten Investitionsvolumen mit einem Zehntel recht gering.⁴ Leasing spielt also in der ostdeutschen Industrie keine größere Rolle als in Westdeutschland.

Je Beschäftigten gerechnet, wurden 1996 im Durchschnitt der Industrieunternehmen 23 000 DM investiert. Betriebe, die im Besitz auswärtiger Unternehmen sind, investierten knapp 28 000 DM, das sind fast zwei Fünftel mehr als bei den heimischen Unternehmen. Das Schlußlicht bilden Unternehmen, die bereits vor der Wende in privater Hand waren.

Hinsichtlich der Modernität des Anlagenbestandes ist zwischen Ausrüstungen und Bauten zu unterscheiden. Den Befragungsergebnissen zufolge produziert jeder vierte Betrieb mit teilweise oder völlig veralteten Ausrüstungen (Tabellen 5 und 6).

Tabelle 5 – Modernität und Größe des Anlagenbestandes bei den ostdeutschen Industrieunternehmen 1996 nach Größenklassen (vorläufige Ergebnisse in vH)

	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen mit ... Beschäftigten						
		1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 199	200 bis 499	500 und mehr
<i>Modernität</i>								
Die Ausrüstungen sind ...								
auf dem modernsten Stand	22	20	23	22	20	18	33	41
ausreichend modern	52	50	52	51	53	56	57	50
zum Teil veraltet	21	24	19	23	23	23	9	9
weitgehend veraltet	4	6	6	3	4	3	1	0
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
Die Bauten sind ...								
auf dem modernsten Stand	16	10	18	18	12	16	22	18
ausreichend modern	39	44	36	34	39	41	52	62
zum Teil veraltet	28	25	27	31	31	32	20	21
weitgehend veraltet	17	21	19	17	18	12	6	0
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Größe</i>								
Der Bestand an Ausrüstungen ist im Hinblick auf die künftig zu erwartende Unternehmensentwicklung ...								
ausreichend groß	72	62	70	74	76	77	86	82
zu klein	22	30	27	22	18	15	8	9
zu groß	4	2	1	4	5	8	6	6
nicht einzuschätzen	2	7	2	0	1	1	0	3
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
Der Bestand an Bauten ist im Hinblick auf die künftig zu erwartende Unternehmensentwicklung ...								
ausreichend groß	64	67	62	63	61	62	69	77
zu klein	22	24	28	25	18	14	9	6
zu groß	12	3	7	12	21	23	21	15
nicht einzuschätzen	2	6	3	1	1	1	1	3
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle 6 – Modernität und Größe des Anlagenbestandes bei den ostdeutschen Industrieunternehmen 1996 nach Entstehung und Eigentumsstatus (vorläufige Ergebnisse in vH)

	Private Unternehmen	davon:		davon:									Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen
		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	reprivatisierte frühere Treuhandunternehmen	privatisierte frühere Treuhandunternehmen			nach 1989 gegründete Unternehmen				
						insgesamt	davon:		insgesamt	davon:			
							eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen		
<i>Modernität</i>													
Die Ausrüstungen sind ...													
auf dem modernsten Stand	22	19	31	24	14	17	14	24	29	26	37	18	
ausreichend modern	52	52	52	51	46	54	54	55	52	54	48	65	
zum Teil veraltet	22	24	15	16	34	24	28	18	16	16	13	18	
weitgehend veraltet	4	5	2	8	6	4	5	3	3	4	2	0	
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Die Bauten sind ...													
auf dem modernsten Stand	16	14	21	25	9	10	8	13	22	20	29	12	
ausreichend modern	39	37	45	38	29	39	37	43	42	40	50	53	
zum Teil veraltet	28	30	24	20	40	35	36	34	20	23	11	24	
weitgehend veraltet	17	19	10	17	23	16	19	11	16	18	10	12	
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
<i>Größe</i>													
Der Bestand an Ausrüstungen ist im Hinblick auf die künftig zu erwartende Unternehmensentwicklung ...													
ausreichend groß	72	70	80	76	72	75	72	82	70	66	80	65	
zu klein	22	25	14	23	19	18	21	13	26	30	15	12	
zu groß	4	3	5	1	5	6	6	5	1	1	3	18	
nicht einzuschätzen	2	2	1	0	4	1	1	0	3	3	2	6	
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Der Bestand an Bauten ist im Hinblick auf die künftig zu erwartende Unternehmensentwicklung ...													
ausreichend groß	64	62	69	67	61	63	62	65	65	63	71	65	
zu klein	22	24	16	22	22	15	16	13	28	31	20	0	
zu groß	12	11	15	8	15	20	20	21	5	4	9	29	
nicht einzuschätzen	2	2	1	3	2	2	2	1	2	3	1	6	
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Drei Viertel der Unternehmen meinen dagegen, daß ihre Maschinen ausreichend modern oder auf dem neuesten Stand der Technik sind; in diesen Unternehmen sind fünf Sechstel der in der Umfrage erfaßten Beschäftigten tätig. Bei den Bauten ist die Erneuerung zwar ebenfalls fortgeschritten, aber nicht so weit wie bei den Ausrüstungen: Reichlich die Hälfte der Unternehmen, auf die zwei Drittel der hier erfaßten Beschäftigten entfallen, bezeichnet ihre Gebäude und sonstigen baulichen Anlagen als modern; bei einem Viertel sind sie teilweise, bei einem Sechstel weitgehend veraltet.

Es dürfte mehrere Gründe dafür geben, daß die Erneuerung des Maschinenparks weiter vorangekommen ist als die der Bauten. Sicherlich ist deswegen vorrangig in die Erneuerung der Ausrüstungen investiert worden, weil dadurch zumeist ein größerer und rascherer Produktivitätsanstieg zu erzielen war als durch Bauinvestitionen. In vielen Fällen dürften Mängel bei Betriebsgebäuden auch nicht so sehr ins Gewicht fallen wie solche bei Ausrüstungen — sofern sie nicht die betrieblichen Arbeitsabläufe empfindlich stören oder etwa, wie bei veralteten Heizungsanlagen, hohe Kosten zur Folge haben. Ein zusätzlicher Grund dafür, daß in erster Linie die Erneuerung der Ausrüstungen in Angriff ge-

nommen worden ist, könnte bei den von der Wirtschaftsförderung ausgehenden Anreizen liegen. So wird beispielsweise für Modernisierungsarbeiten an Gebäuden keine Investitionszulage gewährt.

Eine zusammenfassende Auswertung der Angaben der Unternehmen über die Modernität ihrer Bauten und ihrer Ausrüstungen ergibt, daß die Hälfte meint, daß ihr Anlagenbestand auf dem neuesten Stand der Technik oder mindestens ausreichend modern ist (Tabellen A7 und A8). Bei diesen sind zwei Drittel aller Arbeitskräfte der ostdeutschen Industrie beschäftigt. Ein Viertel der Unternehmen (auf die ein Fünftel der Beschäftigten entfällt) ist der Ansicht, daß ihre Maschinen und sonstigen Ausrüstungen zwar zeitgemäßen Produktionsanforderungen entsprechen würden, ihre Bauten aber teilweise oder vollständig veraltet sein. Bei 5 vH der Unternehmen sind dagegen die Bauten modern, aber die Ausrüstungen zum Teil überholt. Lediglich ein Fünftel aller Unternehmen, die nur ein Achtel der Beschäftigten repräsentieren, gab bei der Befragung an, daß sowohl ihre Bauten als auch ihre Maschinen teilweise oder sogar vollständig veraltet sind.

Nach diesen Befunden scheint der Bedarf zur Erneuerung der Anlagen in der ostdeutschen Industrie nicht mehr sehr groß zu sein. Allerdings handelt es sich bei den Ergebnissen nicht um objektive Tatsachen, sondern um subjektive Einschätzungen der Unternehmen, die nicht immer den wirklichen Gegebenheiten entsprechen müssen. Wahrnehmung und Realität dürften aber nicht weit auseinanderklaffen. Die allermeisten eigenständigen ostdeutschen Unternehmen haben mittlerweile ausreichende Erfahrungen im Wettbewerb sammeln können, um den technischen Stand ihrer Anlagen sachgerecht bewerten zu können. Die Zweigbetriebe westdeutscher und ausländischer Unternehmen haben in der Regel ohnehin gute Maßstäbe zur Hand, um ihren Anlagenbestand zu beurteilen.

In der ostdeutschen Industrie scheint nach den Umfrageergebnissen gegenwärtig nicht nur der Bedarf an Modernisierungsinvestitionen, sondern auch der an Erweiterungsinvestitionen längst nicht mehr so umfangreich zu sein wie früher. Auf die Frage, wie der Bestand an Ausrüstungen und Bauten im Hinblick auf die künftige Umsatzentwicklung zu bewerten ist, antworten zwei Drittel der Unternehmen, auf die fünf Sechstel aller Beschäftigten entfallen, daß ihre Anlagen ausreichend groß sind. Bei einem Drittel meist kleinerer Unternehmen war dies nicht der Fall. Diese Bewertung erfolgt vor allem in mittelfristiger Perspektive und weniger vor dem Hintergrund der aktuellen Auftragsentwicklung, denn auch der größte Teil (zwei Drittel) derjenigen Unternehmen, deren Auftragslage gut ist, schätzt seinen Anlagenbestand als in der Größe ausreichend dimensioniert ein.

Moderne und ausreichend große Anlagen sind zweifellos eine notwendige Voraussetzung, um sich im Wettbewerb behaupten zu können. Das zeigen auch die Ergebnisse der Umfrage. So finden sich unter denjenigen Unternehmen, deren Anlagenbestand noch nicht ausreichend modern ist, überdurchschnittlich viele, die im Markt große Probleme haben. Allerdings stellt sich Wettbewerbsfähigkeit durch einen modernen Anlagenbestand nicht zwangsläufig ein. Auch das zeigen die Befunde der Erhebung, denn immerhin die Hälfte derjenigen Unternehmen, die nach ihrer Einschätzung über moderne Anlagen und Bauten verfügen, gibt an, noch mit großen Schwierigkeiten konfrontiert zu sein. Offensichtlich gibt es häufig andere Hemmnisse, die es den Unternehmen schwer machen, eine dem Lohnniveau angemessene Produktivität zu erreichen. Dabei kommt eine Vielzahl von Möglichkeiten in Betracht: Die betriebliche Arbeitsorganisation kann mangelhaft, der Vertrieb noch nicht schlagkräftig, das Logistiksystem nicht genug ausgeklügelt, die Fertigungstiefe und die Produktpalette zu klein oder zu groß und Einkauf und Bezug von Vorleistungen können suboptimal sein. Mitunter fehlen auch Marktkenntnisse und die auf dem Markt erforderliche Durchsetzungsfähigkeit. Vielfach dürfte nicht eines dieser Probleme allein den Anstieg der Produktivität verhindern, sondern die Kombination solcher Entwicklungshemmnisse. Häufig werden die Ursachen für eine unzureichende Produktivität freilich nicht oder nicht nur auf der Angebotsseite, sondern wohl auch auf der Nachfrageseite zu finden sein. Viele der eigenständigen ostdeutschen Unternehmen haben noch keine Reputation, und es fällt ihnen deshalb schwer, in bestehende Netzwerke einzudringen, die für den Absatz ihrer Waren wichtig sind.

Wie hoch die Investitionen 1997 im einzelnen ausfallen werden, ist schwer einzuschätzen. Viele Unternehmen haben noch keine Entscheidungen getroffen. Die Unsicherheit über die künftige Entwicklung ist dieses Mal sehr groß. Im Herbst 1996 waren fast 40 vH der Unternehmen unschlüssig (Tabelle 7). Auch hinsichtlich der über Leasing zu finanzierenden Wirtschaftsgüter besteht häufig noch keine Klarheit. Besonders groß ist die Unsicherheit bei den kleinen heimischen Unternehmen. In dieser Gruppe ist aber auch der Anteil derjenigen überdurchschnittlich hoch, die bereits beschlossen haben, 1997 überhaupt nicht zu investieren.

Tabelle 7 – Pläne der ostdeutschen Industrieunternehmen über ihre Investitionen und Leasing-Investitionen für 1997 (vorläufige Ergebnisse)

	... vH der Unternehmen ...					
	haben keine Investitionen geplant	haben Investitionen geplant	können ihre Investitionen nicht absehen	haben kein Leasing geplant	haben Leasing geplant	können ihr Leasing absehen
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>						
Private Unternehmen	8	56	36	50	16	34
davon:						
Eigenständige private Unternehmen	9	52	40	48	17	35
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	6	63	30	55	14	31
davon:						
Privatisierte Treuhandunternehmen	5	65	30	50	18	32
Reprivatisierte Treuhandunternehmen	7	55	38	49	16	35
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	14	41	45	57	10	33
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	10	50	40	50	15	35
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	11	58	32	42	32	26
<i>Größenklasse</i>						
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	13	36	52	53	9	37
10 bis 19	10	50	40	50	14	36
20 bis 49	9	55	36	49	15	37
50 bis 99	4	65	31	52	18	30
100 bis 199	6	69	26	51	23	26
200 bis 499	1	84	15	44	31	26
500 und mehr	5	79	16	36	31	33
<i>Kapazitätsauslastung</i>						
Unternehmen mit ...						
eher guter Kapazitätsauslastung	5	63	32	52	17	31
normaler Kapazitätsauslastung	7	57	36	51	16	33
eher schlechter Kapazitätsauslastung	11	49	40	49	14	37
<i>Auftragslage</i>						
Unternehmen mit ...						
eher guter Auftragslage	6	61	33	53	16	31
befriedigender Auftragslage	7	59	34	50	19	31
eher schlechter Auftragslage	12	46	42	47	12	41
<i>Der Bestand an Ausrüstungen ist ...</i>						
modern und ausreichend groß	9	57	34	53	16	32
modern, aber zu klein	5	61	35	49	19	32
veraltet, aber ausreichend groß	9	50	41	47	16	38
veraltet und zu klein	3	54	43	43	18	39
<i>Der Bestand an Bauten ist ...</i>						
modern und ausreichend groß	11	53	36	53	15	32
modern, aber zu klein	5	65	30	49	18	33
veraltet, aber ausreichend groß	7	55	38	50	16	34
veraltet und zu klein	5	61	35	46	16	38
<i>Alle Unternehmen</i>	8	56	36	50	16	34
<i>Nachrichtlich:</i>						
1996	11	84	5	65	30	5
1995	12	88	–	69	31	–

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Diejenigen Unternehmen, die bereits eine Investitionsentscheidung getroffen haben, wollen ihre Investitionen — im Durchschnitt gesehen — um reichlich 10 vH zurückfahren. Besonders hoch ist der Rückgang im Stahl- und Leichtmetallbau/Schienenfahrzeugbau, im Druckgewerbe und in der Papier- und

Pappeverarbeitung. Es gibt aber auch Branchen, in denen die Investitionen den Planungen zufolge zunehmen werden, so in der Chemischen Industrie und im Straßenfahrzeugbau.

Die Planungen lassen für 1997 Investitionen je Beschäftigten von 22 500 DM erwarten (Tabelle 8), 1996 waren es 23 400 DM.⁵ Wie nicht anders zu erwarten, wollen diejenigen Unternehmen, die bereits jetzt über moderne und ausreichend große Anlagen verfügen, im nächsten Jahr vergleichsweise wenig investieren. Unternehmen mit zu kleinem oder mit veraltetem Anlagenbestand wollen dagegen kräftig investieren — allerdings handelt es sich hierbei nur um wenige und in überdurchschnittlichem Maße um kleine Unternehmen.

Alles in allem deuten die Ergebnisse der Umfrage darauf hin, daß für das Jahr 1997 mit einer Abnahme, günstigstenfalls mit einer Stagnation der Investitionstätigkeit zu rechnen ist. Diese Entwicklung kann nicht befriedigen, denn in Ostdeutschland ist das Niveau der industriellen Produktionskapazitäten weiterhin recht gering.

Tabelle 8 – Investitionen je Beschäftigten^a in der ostdeutschen Industrie 1995–1997 (vorläufige Ergebnisse in DM)

	1995	1996	1997 ^b
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>			
Private Unternehmen	25 400	22 800	22 000
darunter:			
Eigenständige private Unternehmen	20 500	19 800	19 200
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	32 200	27 500	26 700
davon:			
Privatisierte Treuhandunternehmen	24 200	22 700	23 000
Reprivatisierte Treuhandunternehmen	20 400	26 100	16 500
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	24 000	17 100	17 800
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	27 200	26 300	22 100
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	38 700	30 400	32 800
<i>Größenklasse</i>			
Unternehmen mit ... Beschäftigten			
1 bis 9	21 600	29 300	27 800
10 bis 19	19 000	26 000	30 600
20 bis 49	21 600	20 200	20 700
50 bis 99	20 500	15 600	16 500
100 bis 199	24 900	21 400	21 600
200 bis 499	24 500	23 500	28 300
500 und mehr	31 200	29 300	21 000
<i>Der Bestand an Ausrüstungen ist ...</i>			
modern und ausreichend groß	27 800	22 900	18 600
modern, aber zu klein	18 700	22 700	21 300
veraltet, aber ausreichend groß	13 200	19 000	26 700
veraltet und zu klein	18 500	32 700	66 600
<i>Der Bestand an Bauten ist ...</i>			
modern und ausreichend groß	30 600	24 800	19 300
modern, aber zu klein	22 800	23 400	23 100
veraltet, aber ausreichend groß	17 300	19 500	22 000
veraltet und zu klein	21 400	37 200	47 000
<i>Alle Unternehmen</i>	25 500	23 400	22 500
^a Stand: August 1996. — ^b Planansätze.			

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Kapazitätsauslastung, Auftragslage und Absatz

Ein weiteres Indiz dafür, daß sich die Lage der ostdeutschen Industrieunternehmen eingetrübt hat, liefern die Resultate der Umfrage über Kapazitätsauslastung und Auftragsentwicklung. Lediglich ein Fünftel stuft die Auslastung seiner Kapazitäten und seinen Auftragsbestand als gut ein (Tabelle A9). Knapp die Hälfte bezeichnet sie als befriedigend und ein Drittel als schlecht. Bei der im Frühjahr 1995 durchgeführten Erhebung fiel die Bewertung besser aus, insbesondere hinsichtlich der Auftrags-situation.

Besonders ungünstig ist die Situation bei den noch nicht privatisierten ehemaligen DDR-Betrieben. Nicht viel besser sind die Produktions- und Absatzaussichten bei den reprivatisierten Betrieben. Auch an anderer Stelle zeigte sich bereits, daß diese Unternehmen vergleichsweise große Probleme im Wettbewerb haben. Möglicherweise überschätzten besonders häufig diejenigen Unternehmer, die über die Reprivatisierung zu einem Betrieb gelangt sind, ihre Entwicklungsmöglichkeiten. Mitunter waren auch die Startbedingungen der reprivatisierten Unternehmen ungünstig.

Vergleichsweise günstig sind Kapazitätsauslastung und Auftragslage dagegen bei den nach der Wende gegründeten Unternehmen, insbesondere bei den eigenständigen. Eine erhebliche Zahl dieser zumeist kleinen Unternehmen hat inzwischen wohl auf dem Markt eine Nische gefunden. Vergleichsweise gut werden die Absatzmöglichkeiten auch von den großen Betrieben eingeschätzt. Dieser Befund steht im deutlichen Kontrast zu den Ergebnissen der vorherigen Untersuchung, denn damals fiel das Urteil der großen Betriebe über Kapazitätsauslastung und Umsatzperspektiven vergleichsweise schlecht aus. Die Veränderung dürfte auf Fortschritte bei den großen Sanierungsaufgaben zurückzuführen sein, die bei den zumeist an westdeutsche oder ausländische Investoren veräußerten Betrieben anzugehen waren.

Nur geringe Unterschiede bei der Bewertung von Auftragslage und Kapazitätsauslastung gibt es zwischen den Unternehmen, die vornehmlich auf dem ostdeutschen Markt absetzen, und denjenigen, die auf die Märkte in Westdeutschland und im Ausland orientiert sind. Im Vergleich zur letztjährigen Erhebung hat sich die Auftrags-situation bei beiden Gruppen gleichermaßen verschlechtert. Bei den Unternehmen, die ihre Güter vornehmlich an Kunden in ihrer Region oder in anderen Teilen Ostdeutschlands liefern, macht sich bemerkbar, daß der Aufholprozeß an Dynamik nachläßt. Beispielsweise klagen zahlreiche Hersteller von Baumaterial darüber, daß ihre Waren immer schwerer absetzbar seien. Die Unternehmen dagegen, die in erster Linie überregionale Märkte bedienen — und das sind im Falle der ostdeutschen Industrie im wesentlichen die Märkte in den alten Bundesländern —, bekommen die allgemein schwache Binnennachfrage zu spüren.

Die neuen Bundesländer sind nach wie vor der wichtigste Absatzmarkt für die ostdeutschen Industrieunternehmen. Den Befragungsergebnissen zufolge wird 1996 dort knapp die Hälfte des Umsatzes erwirtschaftet, allein 14 vH mit Kunden im unmittelbaren Umkreis (Tabelle 9). Ein Drittel des Umsatzes entfällt auf den westdeutschen Wirtschaftsraum, ein Fünftel wird exportiert. Die lokale Ausrichtung der Unternehmen war 1995 ähnlich ausgeprägt. Auf den überregionalen Märkten dagegen haben sich die Gewichte verschoben: Der Anteil der westdeutschen Absatzmärkte ist gesunken, derjenige der ausländischen Märkte gestiegen. Osteuropa hat als Absatzmarkt zwar noch einen beachtlichen Stellenwert; er nimmt aber immer mehr ab.

Das Bild wird stark von solchen Branchen bestimmt, die für Absatzmärkte in unmittelbarer Nähe der Produktion fertigen: Die Steine- und Erden-Industrie liefert fast die gesamte Produktion an lokale und regionale Abnehmer, ähnliches gilt für typische industrielle Zulieferbranchen wie den Stahl- und Leichtmetallbau und für konsumnahe Branchen wie das Druckgewerbe und die Ernährungsindustrie. Die überregionale Orientierung ist besonders stark ausgeprägt bei den Investitionsgüterindustrien sowie bei der Chemischen Industrie.

Die ostdeutschen Industrieunternehmen erwarten für 1997 Umsatzsteigerungen von knapp einem Zehntel gegenüber 1996 (Tabelle A10).⁶ Erzielt werden soll das Umsatzwachstum auf den Märkten in

Westdeutschland und im Ausland — allerdings nicht in Osteuropa, denn hier wird mit einem Absatzrückgang gerechnet. Der ostdeutsche Absatz wird der Umfrage zufolge stagnieren.

Es fällt auf, daß Unternehmen mit einer derzeit schlechten Kapazitäts- und Auftragslage — das sind meist die kleineren — stärker expandieren wollen als solche mit vergleichsweise günstigen Ausgangsbedingungen. Es fällt auch auf, daß diese Unternehmen Umsatzzuwächse vor allem im Ausland erreichen wollen, und damit auf Märkten, auf denen sie bislang nur eine geringe Rolle spielen. Das scheint eine sehr optimistische Sicht ihrer Möglichkeiten zu sein.

Tabelle 9 – Regionale Verteilung der Umsätze von ostdeutschen Industrieunternehmen 1996 (vorläufige Ergebnisse)

	Vom gesamten Umsatz entfallen ... vH auf die jeweilige Region					Umsatz insgesamt
	Nähere Umgebung ^a	Übrige neue Länder	Übrige alte Länder	Osteuropa	Übriges Ausland	
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>						
Private Unternehmen	14	31	33	6	16	100
davon:						
Eigenständige private Unternehmen	12	32	36	4	16	100
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	17	30	30	7	16	100
davon:						
Privatisierte Treuhandunternehmen	15	31	32	7	16	100
Reprivatisierte Treuhandunternehmen	19	30	32	4	15	100
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	19	37	34	3	7	100
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	16	26	36	4	18	100
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	2	47	39	1	12	100
<i>Größenklasse</i>						
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	49	23	22	2	3	100
10 bis 19	31	31	30	2	6	100
20 bis 49	23	33	33	3	8	100
50 bis 99	19	32	34	4	12	100
100 bis 199	16	34	37	4	13	100
200 bis 499	13	23	32	10	18	100
500 und mehr	9	34	33	5	20	100
<i>Unternehmen, deren Auftragslage ... ist</i>						
eher gut	9	28	35	5	22	100
befriedigend	15	33	34	6	13	100
eher schlecht	20	32	29	4	15	100
<i>Unternehmen, deren Kapazitäten derzeit ... ausgelastet sind</i>						
eher gut	9	32	36	6	17	100
befriedigend	15	28	38	4	15	100
eher schlecht	20	28	30	5	18	100
<i>Alle Unternehmen</i>	14	31	33	5	16	100
<i>Nachrichtlich:</i>						
1995	15	30	37	5	13	100

^aIm Radius von rund 30 km.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

B. Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland: Ziele, Gestaltung und Evaluierung

I. Ziele und Zielkonflikte

Der wirtschaftliche Neuaufbau in den jungen Bundesländern erweist sich immer mehr als eine Herkulesaufgabe, die viel mehr Kraft und Zeit erfordert als zunächst gedacht. Anfängliche Hoffnungen, es werde ausreichen, diesen Prozeß durch den Staat kräftig anzuschieben und alles weitere dann den Marktkräften zu überlassen, haben sich als Wunschdenken erwiesen. Trotz massiver Hilfen kommt die Wirtschaft nicht recht in Schwung. Der Rückstand in der Leistungskraft gegenüber den alten Bundesländern bleibt weiterhin groß. Vor diesem Hintergrund steht ein Rückzug des Staates augenblicklich nicht zur Diskussion.

Gleichwohl gehört die Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland jetzt auf den Prüfstand. Denn das Urteil darüber, was bisher erreicht worden ist, fällt zwiespältig aus. Einerseits ist es gelungen, eine hohe Welle von Investitionen in Gang zu setzen: In den letzten sechs Jahren wurde in Ostdeutschland mehr als eine Billion DM investiert — in den Ausbau der Infrastruktur, in die Umstrukturierung und Modernisierung der Betriebe, in die Sanierung und Erneuerung des Wohnungsbestandes sowie in die Beseitigung von ökologischen Schäden. Es ist schwer vorstellbar, daß diese beeindruckende Aufbauleistung ohne massive staatliche Anreize zustande gekommen wäre. Andererseits werden nun auch Fehlentwicklungen erkennbar, die wenigstens teilweise auf das Konto der Förderpolitik gehen: Manches Projekt wurde nur in Angriff genommen, weil hohe Subventionen lockten — in Einzelfällen konnte mehr als die Hälfte der Investitionssumme mit Fördermitteln finanziert werden. Für den einzelnen Investor mag sich so etwas durchaus rentieren; ob es sich aber auch in jedem Fall gesamtwirtschaftlich rechnet, muß bezweifelt werden.

Wohlgemerkt: Die Entscheidung, den Neuaufbau in Ostdeutschland in den ersten Jahren des Neuaufbaus massiv zu fördern, war unter den gegebenen Rahmenbedingungen unumgänglich, auch auf die Gefahr hin, damit falsche strukturelle Anreize zu geben. Um so mehr muß künftig darauf geachtet werden, daß bei der Gewährung von Hilfen strenge Maßstäbe angelegt werden. Die Bundesregierung hat im nächsten Jahr darüber zu entscheiden, wie sie die Wirtschaftsförderung-Ost fortan handhaben will. Sie hat deshalb das DIW, das IfW und das IWH beauftragt, dafür Vorschläge zu unterbreiten (BMWi 1996a: 38.). Die folgenden grundsätzlichen Überlegungen sind ein erster Schritt dazu.

1. Begründung: Den Umstrukturierungsprozeß unterstützen und sozial abfedern

In einer Marktwirtschaft bedürfen die Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozeß — auch die Förderung des Aufbaus in Ostdeutschland — der Begründung. Eine überzeugende Begründung wäre, daß unter den gegebenen Bedingungen der Marktmechanismus keine problemadäquate Lösung zustande bringt. Folgt man Musgraves Einteilung der Staatsaufgaben in Allokation, Distribution und Stabilisierung (Musgrave 1959), so sind folgende Konstellationen denkbar, bei denen Eingriffe des Staates unter bestimmten Voraussetzungen zu besseren Ergebnissen führen können als der sich selbst überlassene Marktprozeß:

- Effizienzmängel: Wenn die Eingriffe entweder zur Schaffung positiver oder zur Internalisierung negativer externer Effekte, zur Beseitigung von Marktmacht oder zur Bereitstellung öffentlicher bzw. meritorischer Güter dienen.
- Verteilungsmängel: Wenn sie der Vermeidung personaler und regionaler Einkommensunterschiede dienen, die als nicht hinnehmbar betrachtet werden.

- Stabilitätsmängel: Wenn sie der Behebung oder Abmilderung extremer wirtschaftlicher Ungleichgewichte dienen.

Als sich im Frühjahr 1991 die Wirtschaftspolitik dazu entschloß, den Aufbau-Ost massiv zu unterstützen, hat sie sich um die Rechtfertigung nicht bemühen müssen. Damals standen viele Betriebe in den neuen Bundesländern vor dem Aus. Die Menschen waren tief verunsichert, denn sie sorgten sich um ihre Arbeitsplätze. Die Politik mußte handeln, und das heißt, der Staat mußte eine führende Rolle bei der Neugestaltung der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen. Er mußte, um es bildhaft auszudrücken, Feuerwehr spielen, bevor es zum Löschen zu spät war.

Die ökonomische Begründung für ihr Handeln hat die Bundesregierung — in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 1991a: Tz. 443–552.) — im Jahreswirtschaftsbericht 1992 nachgeliefert, und zwar in durchaus schlüssiger Weise. Danach sind massive Hilfen erforderlich, solange Ostdeutschland noch gravierende, durch die lange Dauer der Teilung bedingte Defizite besitzt — insbesondere eine im Vergleich zu Westdeutschland schlechte Verkehrsinfrastruktur, eine aus dem Autarkiestreben der früheren DDR herrührende ungünstige Raumstruktur, ungenügende marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen der Menschen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, schleppendes Verwaltungshandeln und beträchtliche ökologische Altlasten. Das alles kann mit einem Defizit an positiven und einem Übermaß an negativen Externalitäten umschrieben werden (Fritsch et al. 1996; Paqué 1995). Für fehlende positive Externalitäten muß der Staat die Unternehmen finanziell entschädigen, wenn er sie zum Investieren anhalten will. Die vorhandenen negativen Externalitäten muß er beseitigen, oder er muß sie selbst internalisieren, zum Beispiel indem er den Unternehmen wiederum eine Kompensationszahlung anbietet. Nach der Wende ging es also darum, im Osten mittels pekuniärer Anreize mindestens gleiche Bedingungen zu schaffen, wie sie Investoren im Westen vorfinden. Im Jahreswirtschaftsbericht (JWB 1992: Tz. 30) heißt es dazu: „Das hohe Ausmaß von Investitionsförderung für private Investoren soll in der Übergangsphase den Nachteilen und Risiken des Standortes in den neuen Bundesländern im Vergleich zu westdeutschen Standorten Rechnung tragen und den raschen und nachhaltigen Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur gewährleisten.“

Darüber hinaus war eine umfassende soziale Flankierung des Umstrukturierungsprozesses geboten, und zwar hauptsächlich mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik. Hierbei sollte es wohlgerne um Hilfen für die Menschen gehen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, nicht um Hilfen für nichtwettbewerbsfähige Betriebe (SVR 1992: Tz. 309). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen lassen sich durchaus auch ökonomisch rechtfertigen, und zwar dann, wenn sie als Brücke zu neuen Beschäftigungsverhältnissen verstanden werden, die sich im Prozeß der marktwirtschaftlichen Erneuerung herausbilden (JWB 1992: Tz. 44). Denn die Alternative dazu wäre der Erhalt unrentabler Betriebe. Dabei würden die öffentlichen Haushalte langfristig wesentlich stärker belastet als etwa durch Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Standortnachteile kompensieren

Die meisten Standorte in Ostdeutschland verfügen aufgrund ihrer zentralen Lage innerhalb Europas, ihrer guten Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften sowie ihrer langen industriellen Tradition an sich über ein großes Entwicklungspotential. Es ist jedoch unbestritten, daß in Ostdeutschland diese potentiellen Standortvorteile bislang nur unzureichend zur Geltung kommen, denn ihnen stehen immer noch gravierende Standortnachteile gegenüber. So gibt es kaum Ansätze zu ökonomisch sinnvollen Agglomerationen, aus denen positive Externalitäten erwachsen. Und auch die Verflechtungen mit den benachbarten Wirtschaftsräumen im Westen wie im Osten sind erst schwach entwickelt. Woran das liegt, ist im einzelnen schwer auszumachen. Häufig sind es spezifische Schwierigkeiten vor Ort — etwa schlechte Verkehrsanbindungen, schwer erfüllbare Auflagen der Genehmigungsbehörden oder hohe Energiekosten und Entsorgungsgebühren. An alledem kann selbst ein vielversprechendes Inve-

stitutionsprojekt scheitern. Wo solche und ähnliche Hürden nicht aus dem Weg geräumt werden können, muß der Staat versuchen, den Investoren mit finanziellen Anreizen darüber hinwegzuhelfen.

Investoren, die sich im Osten engagieren, müssen freilich noch mit einem anderen zentralen Problem fertig werden: Gemessen an der Leistungskraft vieler Unternehmen sind dort die Lohnkosten viel zu hoch. Auch hohe Lohnkosten gehören zu den Standortdefiziten, sie müssen aber anders bewertet werden als etwa Infrastruktur- oder Agglomerationsdefizite. Denn dieses Problem haben sich die Tarifparteien selbst eingehandelt, als sie sich schon früh darauf verständigten, in wenigen Jahren das Lohnniveau im Osten an das im Westen anzugleichen. Wären die Lohnkosten weniger stark gestiegen, fielen die höheren Standortkosten in Ostdeutschland weniger ins Gewicht. Dann wäre auch die Wirksamkeit der Investitionsförderung größer. Sie könnte rascher zurückgeführt werden und würde weniger strukturelle Verwerfungen hervorrufen.

Gewiß: Nicht für alle Unternehmen sind die Lohnkosten ein Investitionshindernis, denn die Effektivverdienste sind im Osten noch spürbar niedriger als im Westen und werden es auch noch einige Zeit bleiben. Für manche Unternehmen, die in Ostdeutschland neue Produktionsstätten mit hoher Produktivität errichten wollen, kann das sogar ein Anreiz sein. Aber für die sehr vielen bestehenden Unternehmen, die bei der Produktivität noch weit hinterherhinken, gilt das sicher nicht. Diese Unternehmen haben häufig nicht einmal die finanziellen Mittel, um produktivitätssteigernde Investitionen zu finanzieren, weil anfallende Erträge von den Arbeitskosten aufgezehrt werden.

Die Situation ist verfahren: Die hohen Lohnkosten machen viele Investitionen am Standort Ostdeutschland unrentabel, und auch dafür muß die Wirtschaftspolitik einen Ausgleich schaffen. Im Endeffekt dient also mindestens ein Teil der Wirtschaftsförderung dazu, hohe Lohnkosten zu alimentieren. Dies läßt sich ökonomisch kaum rechtfertigen.

Regionale Arbeitsmarktprobleme entschärfen

Solange die Anpassungsprozesse nicht abgeschlossen sind, steht der Staat in der Pflicht, die daraus resultierenden Härten für die Menschen abzumildern. Allerdings dürfen diese Hilfen die strukturelle Erneuerung nicht verzögern oder gar blockieren. Sonst würden die Wirkungen, die man von der Investitionsförderung erwarten kann, geschmälert. Die soziale Flankierung der Anpassungsprozesse hat sich daher, wie es der Sachverständigenrat (SVR 1991b: Tz. 43) formuliert hat, am Grundsatz zu orientieren: „Nicht Arbeitsplätze oder Unternehmen gilt es zu schützen, sondern die vom Strukturwandel betroffenen Menschen.“ Die Wirtschaftspolitik hat diese Strategie zwar im Ansatz befolgt, sie hat sie aber wegen der massenweisen Freisetzung von Arbeitskräften nicht durchhalten können. Aus Mitteln der Treuhandanstalt, der Bundesanstalt für Arbeit sowie des Bundes und der Länder sind hohe Milliardenbeträge auch für den Erhalt von nichtwettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen ausgegeben worden — und sie werden weiterhin dafür ausgegeben. Der sogenannte zweite Arbeitsmarkt ist in den neuen Bundesländern zu einem wichtigen Segment des Beschäftigungssystems geworden. Er wird dort offenbar immer weniger als Übergangslösung und immer mehr als Dauereinrichtung betrachtet.

Auch diese Art der Förderung läuft letztlich darauf hinaus, Einkommensansprüche zu alimentieren. Für den Aufbauprozeß im Osten ist damit wenig gewonnen. Im Gegenteil, es zeigt sich immer deutlicher, daß die Subventionierung des „zweiten Arbeitsmarktes“ die Gesundung des ersten behindert (Schneider 1996). Das ist insbesondere der Fall, wenn die Löhne, die von den subventionierten Betrieben gezahlt werden, höher sind als die, die von nichtbegünstigten Betrieben gezahlt werden können. Die Folge sind Verzerrungen des Wettbewerbs zu Lasten jener Betriebe, die sich aus eigener Kraft am Markt behaupten müssen. Auch verhindern hohe Löhne auf dem zweiten Markt mitunter, daß eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gesucht wird.

Die Bundesregierung hat inzwischen die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland gekürzt. Mit der Absenkung der Lohnkostenzuschüsse kann insbesondere die Brückenfunktion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wieder stärker betont werden, die wegen der hohen ABM-Löhne im Vergleich zu den Marktlöhnen kaum zur Geltung kam.

2. Konflikte: Die Ziele richtig setzen und die Mittel richtig zuordnen

Nach dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft stand die Wirtschaftspolitik vor der schweren Wahl, ob sie soviel wie möglich von den alten Strukturen erhalten oder sich auf den Aufbau neuer Strukturen konzentrieren sollte. Sie hat sich zu einer Erneuerungsstrategie bekannt (JWB 1992: Tz. 28). Eine solche Grundorientierung war nicht selbstverständlich, denn seinerzeit war der politische Druck groß, möglichst viel von den alten Strukturen zu bewahren.

Grundsätzlich steht die Wirtschaftspolitik immer unter Problemdruck. Das macht es ihr schwer, einen klaren Kurs zu steuern. Sie muß dort eingreifen, wo akuter Handlungsbedarf besteht. Auch die Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer tut sich in dieser Hinsicht sehr schwer.

Zu den Problemen der Wirtschaftspolitik gehört auch, daß sie zu viele Ziele auf einmal verfolgt, die zwar manchmal komplementär, manchmal aber auch konträr zueinander stehen; daß sie zu viele verschiedene Mittel einsetzt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen; daß sie manche Mittel den Zielen nicht richtig zuordnet. Das Problem ist aus der Theorie der Wirtschaftspolitik hinreichend bekannt (Luckenbach 1986; Streit 1991). Es rührt daher, daß die Wirtschaftspolitik nicht einfach den einmal gesetzten Zielen folgen kann, sondern daß sie auch auf politische Vorgaben und parlamentarische Mehrheiten, auf Lobbyaktivitäten, auf die Berichterstattung der Medien und auf die wirtschaftlichen Daten Rücksicht nehmen muß. Das bringt sie in Konflikte.

Ein Beispiel für derartige Zielkonflikte sind die Bemühungen um den Erhalt von sogenannten industriellen Kernen in Ostdeutschland — fast durchgängig altindustrielle Agglomerationen mit zweifelhaften Zukunftsperspektiven. Die Entscheidungen, riesige Summen in deren Umstrukturierung zu investieren, sind fast immer auf politischer Ebene getroffen worden. Das Geld, das dafür aufgewendet wird, fehlt an anderer Stelle, etwa beim Ausbau des Straßen- und Schienennetzes, wo es vermutlich größeren Nutzen stiften würde.

Die Ad-hoc-Orientierung zeitigt noch ein weiteres Problem: Die Förderpolitik läuft Gefahr, sich immer mehr zu verzetteln. Neben den Förderprogrammen, die allen Unternehmen offenstehen, gibt es zahllose spezifische Programme, die nur einer bestimmten Klientel zugute kommen. Ein Grund dafür ist auch der Fördereifer der Länder. Das Land Brandenburg zum Beispiel listete unlängst 108 eigene Programme auf; wohlgermerkt, nachdem es gerade eine Straffung des Förderkatalogs vorgenommen hatte. Aus alledem resultiert ein nicht mehr zu deckender Koordinierungsbedarf zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen diesen und den intermediären Institutionen, derer sie sich zur Abwicklung der Programme bedienen. Es kommt hinzu, daß bei der Wirtschaftsförderung die Europäische Kommission immer mehr eine eigenständige Rolle spielen will. Das verstärkt nicht nur den Trend zur Parallelförderung, sondern führt auch in zunehmendem Maße zu Kompetenzstreitigkeiten. Wenn die EU-Kommission die Wirtschaftsförderung-Ost inzwischen genauer unter die Lupe nimmt, dann geschieht dies wohl nicht so sehr wegen ordnungspolitischer Bedenken. Sie möchte auch den Spielraum für eigene strukturpolitische Aktivitäten erweitern.

3. Ansatzpunkte: Den Kapitaleinsatz oder den Arbeitseinsatz subventionieren?

Eine schlüssige, marktkonforme Förderpolitik muß nicht nur ihre Ziele klar und widerspruchsfrei definieren und die Mittel zielkonform auswählen. Sie muß sich auch im klaren sein über die Wirkungen, die sie erzielen kann. Bei einer Erneuerungsstrategie stehen die Investitionen im Mittelpunkt — Investitionen in Sach- und in Humankapital. Folgerichtig hat die Wirtschaftspolitik beides ins Visier genommen: Mit einer Priorität für den Ausbau der Infrastruktur, die Beseitigung von institutionellen Investitionshemmnissen, die Gewährung von Investitionsanreizen sowie die Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die Schwierigkeiten bei dieser Strategie liegen darin, die Maßnahmen ins richtige Verhältnis zueinander zu bringen. Richtig verstandene Standortpolitik erfordert, Investitionen in die Infrastruktur

und das Humankapital Vorrang einzuräumen. Je rascher diese Defizite bei der Infrastruktur beseitigt sind, desto eher kann sich der Staat aus der Förderung privater Investitionen zurückziehen.

Die Förderung privater Investitionen ist ohnehin nicht unstrittig. Es gibt in der wissenschaftlichen Diskussion zahlreiche Stimmen, die dafür plädieren, Lohnkostenzuschüsse anstelle von Investitionshilfen zu gewähren. Das Argument lautet, die Förderung solle sich an dem Produktionsfaktor orientieren, der in Ostdeutschland wegen hoher Lohnkosten unterbeschäftigt ist. Durch eine Absenkung der Lohnkosten könnten aus wirtschaftlichen Gründen stillgelegte Anlagen noch einige Zeit genutzt und damit Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Zudem werde vermieden, daß beim Aufbau neuer Anlagen kapitalintensive Produktionstechniken gewählt würden, die letztlich das Heer der Arbeitslosen weiter vermehren.

Die Befürworter von Lohnsubventionen gehen offensichtlich von der Annahme aus, daß die ostdeutschen Unternehmen in der Wahl der Produktionstechnik frei sind — daß sie, um es in der Sprache der Produktionstheorie auszudrücken, eine substitutionale Produktionsfunktion haben, die jede beliebige Kombination von Arbeit und Kapital erlaubt. Das war und ist in Ostdeutschland aber nicht der Fall. Der überwiegende Teil der Anlagen war verschlissen, technisch veraltet und damit extrem stör anfällig. Die Lohnkosten ließen sich gar nicht so weit absenken, daß es sich gelohnt hätte, solche Anlagen weiter zu betreiben oder wieder in Betrieb zu nehmen. Auch heute noch operieren viele Unternehmen mit einer limitationalen Produktionsfunktion, bei der die unzureichende Sachkapitalausstattung die Produktivitätsschranke ist. Zudem macht es heute auch keinen Sinn, arbeitsintensive Produktionen neu aufzubauen. In Ostdeutschland werden die Löhne in Zukunft weiter steigen, so daß arbeitsintensive Produktionen dort niemals rentabel werden können und auf Dauer von Subventionen abhängig bleiben müßten.

Die Förderung der Investitionen ist deshalb der bessere Weg, weil er dem Aufbau einer Wirtschaftsstruktur dient, die zu einem Hochlohnland paßt. Es ist schwer vorstellbar, daß es in dieser Hinsicht wesentliche Unterschiede zwischen beiden Teilen Deutschlands geben kann. Eine interindustrielle Spezialisierung aufgrund von Kostenunterschieden im östlichen Teil wird es nicht geben können.

4. Probleme: Fehlentwicklungen begrenzen

Subventionen dienen immer dazu, die Ergebnisse von Marktprozessen zu korrigieren. Selbst wenn sie ökonomisch gut begründet werden können, sind sie problematisch. Sie lassen sich selten so konzipieren und so dosieren, daß nicht auch unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. So mag die Aussicht auf Fördermittel dazu verleiten, daß die Investitionsrisiken falsch eingeschätzt werden — daß etwa Geld in die Sanierung von Betrieben gesteckt wird, die keine Überlebenschance haben, oder daß Überkapazitäten geschaffen werden. Fehlinvestitionen ziehen dann häufig Folgesubventionen nach sich, weil man sich nun erst recht scheut, die Konsequenzen zu ziehen. Zudem kommen Subventionen den Steuerzahler teuer zu stehen, weil sie Mitnahmeeffekte zeitigen, d.h., es profitieren im allgemeinen auch diejenigen Unternehmen von Subventionen, die ohnehin investiert hätten, die also, im Falle Ostdeutschlands, von den spezifischen Standortsschwächen nicht oder kaum berührt werden.

Allokationsverzerrungen

Die Förderpolitik für Ostdeutschland gibt massive Anreize zum Investieren. Es wird deshalb häufig angenommen, daß sich eine übermäßig kapitalintensive Wirtschaftsstruktur herausbildet — daß vorzugsweise in kapitalintensive Wirtschaftszweige und kapitalintensive Produktionstechniken investiert wird. Ob dies so ist, muß untersucht werden. Die Alternative wäre die Förderung des Arbeitseinsatzes in Form von Lohnsubventionen. Es würde dann zu einer arbeitsintensiven Produktionsstruktur kommen, die freilich das größere Übel wäre. Denn arbeitsintensive Produktionen haben in einem hochentwickelten Industrieland noch viel weniger eine Zukunft als sachkapitalintensive.

Gravierender ist freilich das Problem, daß durch massive Investitionsanreize Investoren dazu verleitet werden, Projekte zu groß zu dimensionieren, daß sie also Kapazitäten schaffen, die auf absehbare Zeit nicht auszulasten sind. Dafür gibt es in Ostdeutschland mittlerweile anschauliche Beispiele. Bei hohen Fördersätzen brauchen nicht einmal die Verluste schrecken, die der Investor macht, wenn das Überangebot auf den Markt drückt. Solche Verluste werden häufig schon einkalkuliert.

Wenn der Staat die allokativen Fehlentwicklungen so gering wie möglich halten möchte, müßte er die Anreize so setzen, daß genau jene Wirkungen erzielt werden, die er wünscht, und so, daß andere unerwünschte Wirkungen vermieden werden. Dazu müßte der Staat freilich genau wissen, bei welchen Unternehmen es sich lohnt zu fördern und wie sie auf bestimmte Maßnahmen reagieren werden. Diese Informationen besitzt er jedoch nicht. Soweit die bisherigen Hilfen für Ostdeutschland Elemente einer solchen Differenzierung aufweisen, müssen die Ergebnisse abgewartet werden.

Folgesubventionen

Subventionen beeinflussen die Verhaltensweisen auch in anderer Hinsicht. Sie machen es lohnend, daß die Subventionsnehmer Druck auf die Subventionsgeber ausüben. Diese werden bedrängt, die Hilfen aufzustocken oder die Bedingungen zu lockern, unter denen sie gewährt werden. Durch gezieltes und konsequentes „rent-seeking“ können Unternehmen sich lohnende Einnahmequellen erschließen. Es ist dann nur rational, wenn sie sich auf das Anzapfen von Fördertöpfen verlegen — unter Vernachlässigung ihrer unternehmerischen Aufgaben im Markt.

Es gibt auch ein Problem für die Politik: Wenn sie Subventionen vergibt, steht sie unter Rechtfertigungszwang. Sie muß nachweisen, daß das Geld nicht zum Fenster hinausgeworfen worden ist. Das gilt insbesondere für Subventionen, die aus industriepolitischen Gründen gewährt werden, ob sie nun dem Aufbau sogenannter Zukunftsindustrien oder der Erhaltung von Altindustrien dienen. Gerade bei solchen Subventionen ist der Mißerfolg oftmals schon programmiert. Dann müssen häufig neue Subventionen herhalten, um das Scheitern zu kaschieren. Diesem Problem muß besondere Aufmerksamkeit gezollt werden. Immer häufiger werden jetzt im Osten Überlebenshilfen für Unternehmen gefordert, in die bereits erhebliche Subventionen geflossen sind. Dabei wird argumentiert, daß anderenfalls das bisher investierte Geld verloren wäre. Dieses Argument kann keinesfalls akzeptiert werden, denn damit kann jede Subvention gerechtfertigt werden. Die Wirtschaftsförderung würde auf diese Weise zu einem Faß ohne Boden.

Mitnahmeeffekte

Selbst wenn es gelingen sollte, allokativ Fehlentwicklungen in engen Grenzen zu halten, so läßt sich dennoch nicht vermeiden, daß knappe Ressourcen in ineffizienter Weise eingesetzt werden. Denn von der Förderung lassen sich kaum all jene Unternehmen ausschließen, die ihrer gar nicht bedürfen, die also auch ohne Subventionen investieren würden. Für solche Unternehmen sind Fördermittel dann nicht eine Kompensation für Standortdefizite, sondern eine Rente.

Die Bewertung von Mitnahmeeffekten ist gleichwohl schwierig. Wenn aufgrund der massiven Förderung viele Investoren nach Ostdeutschland gelockt werden, dann ist dies, weil erwünscht, durchaus positiv zu bewerten. Vor allem in den ersten Jahren waren die Investitionshemmnisse und dementsprechend die Investitionsrisiken sehr hoch, und zwar für nahezu alle Unternehmen. Ohne die Anreize der Förderung wäre die Investitionstätigkeit wohl nicht recht in Gang gekommen. Insofern sind die damaligen Mitnahmeeffekte vermutlich relativ gering gewesen. Inzwischen dürfte sich das aber geändert haben. Einige Investitionshürden sind abgebaut, andere spürbar niedriger geworden. Man kann sagen: Der Grad der Betroffenheit von Standortdefiziten hat in den letzten Jahren sukzessive abgenommen, freilich in sehr unterschiedlicher Weise. So finden manche Unternehmen, die beispielsweise gute Verkehrsanschlüsse erhalten, eine enge Vernetzung mit anderen Unternehmen erreicht oder die Vermögensverhältnisse geklärt haben, im Osten inzwischen annähernd gleiche Standortbe-

dingungen wie im Westen. Sofern ihnen die gleiche Förderung zuteil wird wie den anderen Unternehmen, werden sie sogar begünstigt.

Die Politik hat nur wenige Möglichkeiten, Mitnahmeeffekte zu minimieren. Denn Standortdefizite lassen sich, wenn überhaupt, nur schwer quantifizieren. Was dabei ins Gewicht fällt: Sie muß um so tiefer in die Tasche greifen, je größer die Unterschiede in der Betroffenheit sind.

Gewöhnungseffekte

Subventionen haben darüber hinaus einen weiteren Nebeneffekt: daß sich die Empfänger hieran gewöhnen und ihr Verhalten entsprechend umstellen. Nicht allein, daß sich die unternehmerischen Anstrengungen dann eher auf die Einwerbung öffentlicher Gelder als auf den Erfolg am Markt richten; auch die mit Beihilfezahlungen bezweckten Anreizeffekte lassen mehr und mehr nach, wenn Subventionen zu einer zwar willkommenen, letztlich aber als normal angesehenen Finanzierungshilfe werden. Und schließlich: Je länger Subventionen gewährt werden, um so eher werden sie auch die betriebliche Kalkulation beeinflussen, so daß es zu Veränderungen der relativen Preise kommt. Ob die Begünstigung dann tatsächlich dort ankommt, wo es ursprünglich bezweckt war, ist fraglich. Überhöhte Preise für Immobilien, deren Bau durch Sonderabschreibungen gefördert wurde, sind ein Zeichen dafür, daß der eigentliche Förderzweck hier nur noch ansatzweise erreicht wird.

Sicher kann den Unternehmen in den neuen Bundesländern eine derartige Subventionsmentalität nicht allgemein unterstellt werden. Zahlreiche Stimmen aus der Wirtschaft zeigen aber doch deutlich, daß die Gewöhnung an staatliche Hilfen schon weit fortgeschritten ist. Die setzt sich dann darin fort, daß auch in politischen Kreisen zunehmend Forderungen erhoben werden, die Förderung für den Osten Deutschlands für lange Zeit fortzuführen.

II. Ausgewählte Maßnahmen und Instrumente der Wirtschaftsförderung

Während zu Beginn des Anpassungsprozesses — gemessen am finanziellen Aufwand — die Hilfen der Treuhandanstalt für die Erhaltung und Sanierung der Unternehmen den größten Umfang ausmachten (DIW und IfW 1991), hat sich in den Folgejahren der Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung auf die Investitionen verlagert. Die Investitionsförderung bildet auch heute noch den Kern der Wirtschaftsförderung. Gleichzeitig wurde in den vergangenen Jahren angesichts der immer deutlicher zutage tretenden Wettbewerbsschwächen der ostdeutschen Betriebe die Förderung in spezifischen Problembereichen verstärkt (etwa Eigenkapital- und Liquiditätsschwierigkeiten, Innovations- und Absatzprobleme) und auf bestimmte Problemgruppen fokussiert (Mittelstand, Verarbeitendes Gewerbe und Handwerk).

Im folgenden werden die für den wirtschaftlichen Aufbau der neuen Länder bedeutsamsten Förderinstrumente näher betrachtet (vgl. auch Übersicht 1). Dies sind die verschiedenen Arten von Investitionsprämien (Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe, Investitionszulagen, Sonderabschreibungen), vergünstigte Kredite aus dem ERP-Sondervermögen und zinsverbilligte Kredite aus dem Eigenkapitalhilfe-Programm. Dies sind — gemessen am Gesamtvolumen — die wichtigsten Förderinstrumente. Darüber hinaus werden Maßnahmen des Bundes zur Absatzförderung und zur Innovationsförderung näher betrachtet. Landesspezifische Programme bleiben unberücksichtigt.

Investitionsförderung

Im Rahmen der *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* (GA) können für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft einschließlich des Fremdenverkehrsgewerbes Investitionszuschüsse gewährt werden. Darüber hinaus können GA-Mittel für Investitionsvorhaben zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur beantragt werden. Förderberechtigt sind Unternehmen, die ihre Produkte oder Leistungen überregional (mindestens 30 km von der Betriebsstätte

Übersicht 1 – Wichtige Elemente der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer

Förderzweck	Programmangebote
1. Investitionsförderung	Investitionszuschuß (Gemeinschaftsaufgabe) Investitionszulage Sonderabschreibungen
2. Finanzierungshilfen/Existenzgründungs- förderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Existenzgründungsprogramm ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm DtA-Existenzgründungsprogramm
3. Finanzierungshilfen/Wachstumsförderung	Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 1) ERP-Aufbauprogramm KfW-Mittelstandsprogramm
4. Liquiditätshilfen	Grundsätzlich auch im Rahmen der unter 2./3. genannten Programme möglich Eigenkapitalergänzungsprogramm Konsolidierungsfonds
5. Beteiligungsfinanzierung	KfW-Beteiligungsfonds Ost ERP-Beteiligungsprogramm Eigenkapitalhilfeprogramm (Var. 2) Konsolidierungsfonds
6. Absatzförderung	Pilotvorhaben Textil-/Bekleidung Vermarktungshilfen Inlandsmesseförderung Auslandsmesseförderung
7. Innovationsförderung	Personalförderung-Ost Industrielle Gemeinschaftsforschung Auftragsforschung-Ost Kooperationsförderung ERP-Innovationsprogramm Beteiligungskapital für Technologieunternehmen Projektförderung des BMBF

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

entfernt, in den alten Ländern 50 km) absetzen. Demnach profitieren von den Zuschüssen besonders Industriebetriebe, Firmen, die produktionsnahe Dienstleistungen anbieten, und ausgewählte Handwerkszweige (Deutscher Bundestag 1996: Anhang 8).⁷ Eine weitere Fördervoraussetzung ist, daß durch die Investition neue Arbeitsplätze geschaffen bzw. vorhandene gesichert werden. Die Zuschüsse sind zu versteuern. Ein Rechtsanspruch auf die Förderung mit Investitionszuschüssen besteht nicht.

Ostdeutschland ist seit der Einbindung in die Gemeinschaftsaufgabe im Jahre 1990 insgesamt GA-Fördergebiet.⁸ Diese Regelung, die zunächst bis Ende 1996 befristet war, ist inzwischen bis Ende 1999 verlängert worden. Die Länder haben jedoch die Möglichkeit, räumliche Förderschwerpunkte zu setzen.

Gegenwärtig betragen die Förderhöchstsätze für Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen 50 vH (alte Länder 28 vH) und für größere Unternehmen 35 vH (alte Länder 18 vH) (Deutscher Bundestag 1996).⁹ Diese Sätze gelten auch für den Zeitraum 1997 — 1999 fort, ausgenommen erstmals acht strukturstärkere Regionen, für die geringere Förderhöchstsätze (43/28 vH) festgelegt wurden.¹⁰ Seit 1995 können Zuschüsse im Rahmen der GA von kleinen und mittleren Unternehmen auch für nichtinvestive Zwecke zur Aufstockung von Landesprogrammen in Anspruch genommen werden. Dies umfaßt Beratungsmaßnahmen von Sachverständigen, bestimmte Schulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, Innovationsassistenten-Programme und die Förderung der Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren und Dienstleistungen.

Die GA wird je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Seit 1991 stehen zusätzliche Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung. Im Zeitraum 1990–1995

wurden den Unternehmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Investitionszuschüsse in Höhe von knapp 28 Mrd. DM bewilligt (Tabelle 10). Davon waren bis Ende 1995 rd. 19 Mrd. DM ausgezahlt worden.¹¹ Mit den bewilligten Zuschüssen wurden über 29 000 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 148 Mrd. DM angeschoben, die — nach Angaben der Unternehmen — etwa 372 000 vorhandene Arbeitsplätze sichern und über eine halbe Million neue Arbeitsplätze schaffen sollen. 82,5 vH der bewilligten Zuschüsse (22,5 Mrd. DM) betreffen Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe und 13 vH (3,5 Mrd. DM) Vorhaben von Betrieben der Sonstigen Dienstleistungen, der Rest verteilt sich auf die anderen Wirtschaftsbereiche. Im Verarbeitenden Gewerbe wurden bzw. werden damit Investitionen von rd. 120 Mrd. DM gefördert. Etwa die Hälfte der Zuschüsse wird für die Errichtung neuer Betriebe eingesetzt. Im Jahre 1995 beträgt das Volumen für neue Bewilligungen (Verpflichtungsermächtigungen) 5,7 Mrd. DM. Zusammen mit den Mitteln aus dem EFRE-Fonds, die zur Verstärkung der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt werden sollen (rd. 1,45 Mrd. DM), beläuft sich der Bewilligungsrahmen auf rd. 7,2 Mrd. DM (Deutscher Bundestag 1996: 16 f.).

Tabelle 10 – Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen^a 1990–1995 (Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
Investitionszuschuß ^b	100	7 100	5 200	5 600	5 500	4 200	27 700
Investitionszulage ^c	0	1 000	4 300	5 100	4 400	3 600	18 400
Sonderabschreibung ^d	0	1 800	2 800	3 800	5 000	8 700	22 100

^aUnternehmen ohne Wohnungsvermietung. — ^bBewilligungen. — ^cAuszahlungen. — ^dSteuermindereinnahmen einschließlich Investitionsrücklage gemäß § 6 Fördergebietsgesetz, Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen.

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, Bundesministerium der Finanzen.

Mit der *Investitionszulage* für die Anschaffung oder Herstellung neuer Ausrüstungen wurde eine „Basisförderung“ für die Modernisierung der ostdeutschen Unternehmen eingeführt.¹² Anders als beim Investitionszuschuß besteht ein Rechtsanspruch auf die Zulage, was den Unternehmen eine höhere Planungssicherheit verschafft. Die Gewährung der Zulage ist u. a. an die Voraussetzung gekoppelt, daß die begünstigten Ausrüstungsgüter¹³ mindestens drei Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung in Betrieben oder Betriebsstätten in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost¹⁴ verbleiben.

Die Investitionszulage weist darüber hinaus weitere Vorteile für die Unternehmen auf. Sie ist steuerfrei und mindert nicht die Bemessungsgrundlage für Abschreibungen auf Anlagen. Sie trägt durch ihre Ausgestaltung über den eigentlichen Rentabilitätseffekt hinaus in stärkerem Maße zur Liquiditätsverbesserung der Unternehmen bei, wovon gerade neugegründete und sanierungsbedürftige Betriebe profitieren dürften. Die Liquiditätswirkung wird allerdings durch die festgelegten Modalitäten zur Beantragung, Festsetzung und Auszahlung der Zulage eingeschränkt.¹⁵ Sie tritt in der Regel erst nach Durchführung der Investition ein.

Bis Ende 1992 wurden Zulagen in Höhe von zunächst 12 vH, dann von 8 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Investitionsgüter aller Wirtschaftsbereiche gewährt. Seit 1993 sind von dieser Förderung das Kredit- und Versicherungsgewerbe,¹⁶ die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft sowie der Handel ausgenommen. Gegenwärtig beträgt die allgemeine Zulage 5 vH. Kleine und mittlere Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks, d.h. Betriebe mit nicht mehr als 250 Beschäftigten, erhalten für Ausrüstungsinvestitionen bis zu einer Höhe von 5 Mill. DM jährlich eine erhöhte Zulage von 10 vH.¹⁷ Seit Beginn 1996 gilt dies auch für Betriebe des innerstädtischen Groß- und Einzelhandels mit bis zu 50 Beschäftigten für Investitionen mit einem Umfang bis zu 250 000 DM. Diese Zulagensätze gelten zunächst bis Ende 1998.

Im Zeitraum 1991–1995 wurden für Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Bundesländern und Berlin insgesamt 18,4 Mrd. DM Investitionszulagen ausgezahlt (Tabelle 10), davon gut 14 Mrd. DM an Unternehmen mit dem Stammsitz in Ostdeutschland und etwa 4 Mrd. DM an Unternehmen mit Sitz in den alten Bundesländern und Berlin-West. Seit Beginn des Jahres 1996 beläuft sich der Umfang der bis zum Ende des 3. Quartals gewährten Zulagen auf insgesamt 1,9 Mrd. DM, im vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren es 2,7 Mrd. DM.

Sonderabschreibungen, wie die Investitionszulage mit einem Rechtsanspruch für die Inanspruchnahme versehen, werden sowohl für die Anschaffung und Herstellung von neuen und gebrauchten Wirtschaftsgütern¹⁸ als auch für Ausbauten und Erweiterungen an Gebäuden des Anlagevermögens gewährt. Sie können im Jahr des Investitionsabschlusses und in den folgenden vier Jahren zusätzlich zur linearen Abschreibung vorgenommen werden.

Die Sonderabschreibungen betragen für Investitionen, die bis Ende 1996 abgeschlossen werden, 50 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Wirtschaftsgüter und der Herstellungskosten der ausgebauten oder hergestellten Gebäudeteile. Dieser Fördersatz gilt zukünftig nur noch für die Investitionen, für die 1996 Anzahlungen geleistet worden oder Teilerstellungskosten entstanden sind. Ansonsten treten ab 1997 eine Reihe von Änderungen ein, die den Förderumfang reduzieren.¹⁹ So wird der Abschreibungssatz für betriebliche Anlagegüter, selbstgenutzte gewerbliche Bauten im Verarbeitenden Gewerbe sowie für Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden auf 40 vH abgesenkt. Für gewerbliche Bauten in anderen Bereichen wird die Sonderabschreibung auf 20 vH verringert (BMWi 1996b: 14).

Der Fördereffekt der Sonderabschreibungen besteht in einer Steuerstundung. Daraus resultiert, daß aus den Sonderabschreibungen lediglich solche Investoren Nutzen ziehen, die Gewinne erzielen oder die die Möglichkeit eines Verlustvortrages haben. Dies dürfte vornehmlich für westdeutsche und ausländische Unternehmen gelten.

Der Umfang der Sonderabschreibung beläuft sich für den Zeitraum 1991–1995 auf rund 22 Mrd. DM. Für 1996 beläuft sich die Schätzung auf 9,8 Mrd. DM, das wären 2 Mrd. mehr als 1995.

Förderung von Existenzgründung und Unternehmenswachstum

Das Angebot *zinsgünstiger Kredite*²⁰ ist in unterschiedlichen Förderprogrammen zusammengefaßt, die sich in ihren inhaltlichen Schwerpunkten, in der finanziellen Ausstattung und in den Förderkonditionen unterscheiden. Die quantitativ bedeutsamsten Förderprogramme sind, aus dem ERP-Sondervermögen finanziert, das Existenzgründungsprogramm, das Aufbauprogramm²¹ sowie verschiedene Umweltprogramme (ERP-Kredite)²² als auch das Mittelstandsprogramm²³ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und das Eigenkapitalhilfeprogramm der Deutschen Ausgleichsbank (DtA), die aus Eigenmitteln dieser Institute oder über den Kapitalmarkt²⁴ finanziert werden.

Mittels der *ERP-Kreditprogramme* werden zinsgünstige Kredite für Existenzgründer und mittelständische Unternehmen sowie für Angehörige der Freien Berufe²⁵ zur Errichtung oder Übernahme sowie zur Erweiterung, Umstellung oder grundlegenden Rationalisierung von Betrieben gewährt, die bis zu 50 vH der gesamten Investitionssumme erreichen können.²⁶ Durch das *KfW-Mittelstandsprogramm* werden vor allem Investitionen finanziert, die einer langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen, wie der Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, die Anschaffung von Maschinen und Fahrzeugen, der Kauf von Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie FuE-Vorhaben.²⁷ Mit den Krediten aus dem Mittelstandsprogramm können Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 100 Mill. DM bis zu 75 vH ihrer Investitionen finanzieren. Im Rahmen des *Eigenkapitalhilfeprogramms* der DtA werden langfristige Darlehen mit Eigenkapitalcharakter gewährt, um die Eigenkapitalbasis mittelständischer Unternehmen bei Unternehmensgründungen, Neu- bzw. Modernisierungsinvestitionen oder dem Erwerb von Unternehmen zu stärken. Das Darlehen beträgt in der Regel 40 vH der Investitionssumme.²⁸

Im Zeitraum 1990–1995 wurden im Rahmen dieser Kreditprogramme durch die Förderinstitute Mittel in einem Umfang von rund 81 Mrd. DM zugesagt (Tabelle 11), darunter jeweils etwas mehr als

22 Mrd. DM im Rahmen des Existenzgründungsprogramms und des KfW-Mittelstandsprogramms und 15 Mrd. DM im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms. Die Zusagen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (rund 93 000 Zusagen mit einem Volumen von 42,2 Mrd. DM) haben Investitionen in Höhe von über 89 Mrd. DM in ostdeutschen Unternehmen gefördert. Mit den Zugängen im Jahre 1996 kann erwartet werden, daß sich das seit dem Beginn der Förderung im Jahre 1990 angeschobene Investitionsvolumen auf etwa 100 Mrd. DM beläuft. Bis zum 31. August 1996 wurden 5 900 Kredite in einer Gesamthöhe von knapp 4 Mrd. DM zugesagt, die voraussichtlich Investitionen von 7 Mrd. DM nach sich ziehen werden.

Tabelle 11 – Ausgewählte Kreditprogramme zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 1990–1995 (Mill. DM)

	Zusagen						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
ERP-Programme insgesamt	4 797	8 541	6 792	8 186	8 550	6 701	43 567
ERP-Existenzgründungsprogramm	2 519	5 044	4 884	4 506	3 259	2 099	22 311
ERP-Aufbauprogramm ^a	2 136	3 096	1 215	2 275	2 883	2 133	13 738
ERP-Umweltprogramme	142	401	693	1 405	2 408	2 469	7 518
KfW-Mittelstandsprogramm ^b	331	6 899	6 302	3 740	3 372	2 095	22 739
DtA-Eigenkapitalhilfeprogramm ^c	514	3 170	3 539	2 950	2 762	2 179	15 114
<i>Insgesamt</i>	5 642	18 610	16 633	14 876	14 684	10 975	81 420

^aEinschließlich Modernisierungsprogramm (1990–1992), das 1993 als Aufbauprogramm fortgeführt worden ist. — ^bEinschließlich Investitionskreditprogramm (1991/1992), das 1993 als KfW-Mittelstandsprogramm (Ost) fortgeführt worden ist, und EU-Platzförderung. — ^cEinschließlich Partnerschaftsprogramm.

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank.

Die Kreditzusagen im Rahmen des ERP-Existenzgründungsprogramms und des Eigenkapitalhilfeprogramms verteilen sich im Zeitraum 1990–1995 auf Handwerksbetriebe (41 vH bzw. 36 vH) und Dienstleistungsbetriebe²⁹ einschließlich freiberuflich Tätiger (28/35 vH) sowie Betriebe des Handels (17/14 vH). Beim ERP-Existenzgründungsprogramm und beim Eigenkapitalhilfeprogramm ist in den letzten Jahren die Zahl der bewilligten Kreditanträge zurückgegangen; gleichzeitig hat sich die durchschnittliche Höhe der Kreditzusagen erhöht.

Liquiditäts- und Konsolidierungshilfen

Der Verbesserung der Eigenkapitalbasis ostdeutscher Unternehmen dienen auch verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensbeteiligungen. So werden im *ERP-Beteiligungsprogramm* und im *EKH-Partnerschaftsprogramm*³⁰ zinsgünstige Darlehen an mittelständische Kapitalbeteiligungsgesellschaften oder kompetente Mitgesellschafter vergeben, die sich an Vorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen in Ostdeutschland beteiligen und durch Risikokapitalbereitstellung und Managementtransfer einen Beitrag zur Unternehmenskonsolidierung leisten. Hierfür kommen vornehmlich Unternehmen aus den alten Bundesländern in Frage. Aus dem *Beteiligungsfonds Ost*³¹ werden außerdem zinsgünstige Refinanzierungskredite (KfW-Beteiligungsfonds Ost) für Beteiligungen an mittelständischen Unternehmen bereitgestellt. Die Beteiligungen sollen die Finanzierung insbesondere solcher Maßnahmen absichern helfen, die Unternehmen mit guten Marktchancen etwa für die Entwicklung neuer Produkte, für die Geschäftserweiterung und -modernisierung oder für die Sicherung von Expansionsvorhaben durchführen.

Die Mittel des *Konsolidierungsfonds*, der durch Übertragung von 500 Mill. DM aus dem Budget der Treuhandanstalt und weiteren 250 Mill. DM aus den Länderhaushalten im Jahre 1995 gebildet worden ist, dienen der Stützung mittelständischer Unternehmen mit akutem Finanzbedarf, aber guten

Zukunftsaussichten. Die von der Treuhandanstalt eingebrachten Mittel sollen dabei ehemaligen Treuhandunternehmen zugute kommen, während die von den Ländern bereitgestellten Gelder für die anderen Unternehmen gedacht sind. Durch die Gewährung von langfristigen Darlehen oder von stillen Beteiligungen bis zu 2 Mill. DM, die nicht zweckgebunden einzusetzen sind, soll denjenigen Unternehmen geholfen werden, die weder von den Geschäftsbanken noch von anderer Seite weitere finanzielle Unterstützung erwarten können.

Die Vergabe der Konsolidierungsmittel setzt allerdings voraus, daß die Unternehmen durch schlüssige Konzepte ihre Sanierungsfähigkeit unter Beweis stellen. Sie ist gleichzeitig an die Inanspruchnahme von öffentlich geförderten Coaching-Programmen oder an die Zuhilfenahme externer Berater bzw. die Einstellung kaufmännischer Geschäftsführer gebunden.

Der Umfang der Liquiditäts- und Konsolidierungshilfen ist wesentlich geringer als bei den zuvor genannten Programmen von KfW und DtA (Tabellen 11 und 12). Der Bewilligungsstand 1996 deutet insgesamt jedoch auf eine wachsende Nachfrage hin. Dies gilt besonders für den Konsolidierungsfonds. Das Antragsvolumen belief sich Ende November 1996 auf über 1,6 Mrd. DM, mehr als das Doppelte der ursprünglichen Dotation. Die von den Ländern aufgebrauchten 250 Mill. DM Fördermittel sind nach Information der BvS bereits aus den jeweiligen Programmen abgeflossen.

Etwa die Hälfte der Mittel aus dem Konsolidierungsfonds kommen MBO-Unternehmen zugute. Aufgrund der hohen Nachfrage nach Konsolidierungshilfen wird derzeit zwischen Bund und Ländern über die Aufstockung der Fonds aus Mitteln des DDR-Parteienvermögens in einer Höhe von 250 Mill. DM verhandelt.

Tabelle 12 – Ausgewählte Förderprogramme für gewerbliche Unternehmen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost zur Liquiditätsverbesserung, Eigenkapitalverstärkung und Konsolidierung sowie zur Finanzierung des Unternehmenswachstums 1994–1996 (Mill. DM)

	1994	1995	1996 ^a
ERP-Beteiligungsprogramm	120,0	83,9	57,7
EKH-Partnerschaftsprogramm	47,4	85,4	36,0
KfW-Beteiligungsfonds Ost	–	3,3	122,0
DtA-Eigenkapitalergänzungsprogramm	–	2,6	246,5
<i>Nachrichtlich:</i> [NL] Konsolidierungsfonds ^b			
Anträge (Anzahl)	–	–	1 306
Antragsvolumen (Mill. DM)	–	–	1 520
Genehmigte Anträge (Anzahl)	–	–	494
Zusagen (Mill. DM)	–	–	590 ^c

^aStand: 30. November 1996. — ^bFondsvolumen: 500 Mill. DM. — ^cEinschließlich zusätzlicher Mittel des Landes Sachsen-Anhalt für ehemalige Treuhandunternehmen.

Quelle: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

FuE-Förderung und Absatzförderung

Die Förderung von *Forschung und Entwicklung* soll die zwischenzeitlich deutlich reduzierten FuE-Potentiale in der industriellen Forschung stärken. Darüber hinaus soll sie helfen, wissenschaftlich-technische Entwicklungsvorhaben in den Betrieben voranzutreiben und sie — in Verbindung mit dem Technologietransfer — in neue Produkte und Verfahren umzusetzen. Dazu sind mittlerweile eine Vielzahl von Programmen, vorzugsweise für kleine und mittlere Betriebe, aufgelegt worden. Dazu zählen die Gewährung von Lohn- und Gehaltszuschüssen für FuE-Personal ebenso wie die Bereitstellung von Beteiligungskapital für FuE-Vorhaben junger Technologieunternehmen. Hinzu kommen verschiedene Formen der direkten Projektförderung. Bedeutende Förderprogramme stellen — unter finanziellem Aspekt — vor allem die Zuwendungen zur Verbesserung der marktvorbereitenden Indu-

strieforschung und zur personellen Stärkung der FuE-Bereiche in produzierenden Betrieben dar (Tabelle 13). Auf sie entfielen im Zeitraum 1991–1995 mehr als die Hälfte der Zuschüsse. Im Jahre 1996 soll die Förderung, den Haushaltsplänen zufolge, auf ähnlichem Niveau fortgeführt werden; allerdings ist die Zahl der insgesamt angebotenen Programme auf Bundesebene durch Zusammenfassung leicht reduziert worden.

Tabelle 13 – Ausgewählte Programme des Bundes zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation in ostdeutschen Unternehmen 1991–1995 (Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1991–1995
FuE-Personalförderung Ost	–	47,9	91,8	67,1	109,6	316,4
FuE-Personalzuwachsförderung	10,6	19,3	19,8	18,2	16,5	84,4
Marktvorbereitende Industrieforschung	59,3	102,7	99,3	149,5	175,4	586,2
Auftragsforschung Ost und West/Ost	13,0	33,5	67,3	83,7	85,4	282,9
Innovationsförderung	0,2	8,4	50,6	80,0	82,0	221,2
Technologieorientierte Unternehmensgründungen	13,6	43,2	55,3	42,1	37,6	191,8
<i>Ausgewählte Programme insgesamt</i>	96,7	255,0	384,1	440,6	506,5	1 682,9

Quelle: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie.

Die Unterstützungsmaßnahmen des Bundes zur *Absatzförderung* zielen vor allem darauf, bei kleinen und mittleren Betrieben noch vorhandene Defizite im Marketing und im Marktzugang, besonders auf westlichen Märkte, durch gezielte Hilfestellungen zu verringern. Die Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf die Messförderung im In- und Ausland und auf Vermarktungshilfen im Ausland. Nicht mehr fortgeführt wird die Förderung zur Einführung und Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen sowie zur Erarbeitung und Umsetzung von Marketingkonzepten.

Die Beteiligung an Inlandsmessen³² wird durch Zuschüsse (Festbetragsfinanzierung) für Standmieten und weitere Kosten (u. a. für Energie, Entsorgung) gefördert. Der maximale Förderbetrag beträgt 1996 für internationale Messen 270 000 DM und für regionale Messen 120 000 DM. Auslandsmessebeteiligungen werden u. a. durch ermäßigte Beteiligungsbeträge an Firmengemeinschaftsständen, Informationsständen und Sonderschauen und Zuschüsse für weitere Aufwendungen wie für Werbung, Reisen und Übernachtung sowie für den Rücktransport der Exponate erleichtert.³³ Im Rahmen des Vermarktungshilfeprogramms können ostdeutsche Unternehmen³⁴ vielfältige Unterstützungsmaßnahmen von Außenhandelskammern und weiteren Projektträgern für konkrete Vermarktungsprojekte auf westlichen Märkten (Beratungsleistungen für Märkte, Exportchancen, Werbung, Aufbau von Vertriebs- und Vertreternetzen etc.) und für Messebeteiligungen (Unterstützung bei der Vor- und Nachbereitung von Messen) in Anspruch nehmen. Eine branchenspezifische Förderung erfolgt im Rahmen eines Pilotprojektes für die Textil- und Bekleidungsindustrie durch Unterstützung der Kollektionserstellung, der Approbation und der Markenentwicklung.

Die Förderprogramme im Messewesen wurden im Zeitraum 1991–1995 von knapp 15 000 Unternehmen zur Teilnahme an Inlandsmessen und von 3 300 Unternehmen zur Beteiligung an Auslandsmessen in Anspruch genommen. Die Zahl der geförderten Unternehmen hat sich in den letzten beiden Jahren deutlich erhöht. Durch das Vermarktungshilfeprogramm wurden zwischen dem Programmbeginn Mitte 1994 und Ende 1995 mehr als 2 500 Betrieben im Rahmen von 145 Projekten konkrete Vermarktungsunterstützung gewährt.

Für die Absatzförderung waren 1994 und 1995 finanzielle Zuschüsse in Höhe von jeweils 60 Mill. DM im Haushaltsansatz vorgesehen. Ausgezahlt wurden jedoch nur 33 bzw. 41 Mill. DM. Im Jahre 1996 sind im Etat 40 Mill. DM eingeplant, die in dieser Höhe auch beansprucht werden. Nach dem Regierungsentwurf zum Haushalt 1997 soll die spezifische Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte — bei Konzentration auf die Auslandsmessebeteiligung und die Auslands-Vermarktungshil-

fen — fortgeführt werden. Dafür sind — vorbehaltlich der parlamentarischen Zustimmung — 1997 30 Mill. DM und 1998 25 Mill. DM vorgesehen.

III. Wirkungen und Bewertung

1. Grundsätzliche Probleme einer Wirkungsanalyse

Es ist nicht einfach, bei der Wirtschaftsförderung die Ziele richtig zu setzen, die Mittel den Zielen richtig zuzuordnen und die Ansatzpunkte richtig zu wählen. So kann die Förderung, selbst wenn sie gut begründet ist, dennoch ihr Ziel verfehlen — wenn sie falsch konzipiert oder falsch dimensioniert ist. Sie bedarf deshalb der Überprüfung und Bewertung. Dabei gilt es festzustellen,

- ob die anvisierten Ziele mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden,
- ob Nebenwirkungen auftreten, die die beabsichtigte Wirkung abschwächen und vielleicht sogar ins Gegenteil verkehren,
- ob nicht auf andere Weise bessere Wirkungen zu erzielen sind, etwa durch die Wahl von Maßnahmen, die geringere unerwünschte Nebenwirkungen haben oder die geringere fiskalische Kosten verursachen.

Die Politik neigt bei der Evaluierung der Wirtschaftsförderung zu einer vordergründigen Betrachtungsweise:

- Viele Fördermaßnahmen sind zwar gut gemeint. Sie kurieren aber nur an den Symptomen herum, ohne den Ursachen zu Leibe zu rücken. So hat Mittelstandsförderung nicht selten nur eine Aufgabe, nämlich die Abwehr unliebsamer Konkurrenz. Schutzmaßnahmen machen die Betriebe aber nicht wettbewerbsfähig, sondern schwächen auf längere Sicht die Abwehrkräfte, mitunter verlängern sie auch nur das Sterben. So macht es wenig Sinn, Betrieben, die Verluste machen, die Liquidität oder das Eigenkapital aufzufüllen, wenn ein erfolversprechendes Unternehmenskonzept fehlt.
- Viele Fördermaßnahmen zeugen von einer partiellen Sicht. Sie haben meistens nur die tatsächlichen oder vermeintlichen positiven Wirkungen bei den geförderten Wirtschaftszweigen, Regionen oder Unternehmen im Blick — etwa die Investitionen, die dort getätigt werden, die neuen Technologien, die dort entwickelt oder zur Marktreife gebracht werden, oder die Arbeitsplätze, die dort geschaffen werden. Ausgeblendet werden mögliche negative Folgewirkungen in jenen Wirtschaftszweigen, Regionen und Unternehmen, die keine oder nicht die gleiche Förderung erhalten, die aber die erforderlichen Mittel durch Steuern aufzubringen haben. So sind hohe Förderbeträge für die Umstrukturierung altindustrieller Betriebe in Ostdeutschland nicht schon dadurch gerechtfertigt, daß damit hier Arbeitsplätze erhalten werden. Es müssen davon auch die Arbeitsplätze in Abzug gebracht werden, die möglicherweise bei den westdeutschen Unternehmen verlorengehen, die sich gegenüber der subventionierten Konkurrenz nun weniger gut behaupten können. Diese Folgewirkungen werden in keinem Subventionsbericht erfaßt, sie schlagen sich gleichwohl in der gesamtwirtschaftlichen Bilanz nieder.
- Schließlich: Viele Fördermaßnahmen werden daran gemessen, ob sie von den Empfängern „gut angenommen“ werden. Mitunter dient der Grad der Ausschöpfung der Fördertöpfe bereits als Erfolgsindikator. Es kann aber auch ein Indiz für hohe Mitnahmeeffekte sein.

Eine Evaluierung der Fördermaßnahmen muß tiefer ansetzen. Sie muß alles ins Bild rücken, was sich an positiven und negativen Wirkungen und Nebenwirkungen auf kurze wie auf lange Sicht ergeben kann.

Freilich: Diese Aufgabe ist alles andere als leicht. Bei der Evaluierung hat man es mit langen und verschlungenen Wirkungsketten zu tun, von denen meistens nur der Anfang bekannt ist, das Ende,

also das Ergebnis, jedoch meistens im dunkeln bleibt. Es genügt aber nicht, nur die direkten Wirkungen zu quantifizieren, die die Förderung beim Empfänger auslöst. Es müssen auch die indirekten Wirkungen anderswo ins Bild gerückt werden. Vereinfacht läßt sich das Problem wie folgt beschreiben: Fördermittel, die der Staat verausgabt, fallen nicht vom Himmel, sondern sie müssen aus Steuern und Abgaben finanziert werden. Dadurch ändern sich die Kalkulationsgrundlagen für sämtliche Unternehmen, wenngleich in unterschiedlicher Weise. Die geförderten Unternehmen mögen zwar mehr investieren und mehr Arbeitsplätze schaffen als sonst. Die nichtgeförderten Unternehmen mögen aber die Investitionen einschränken, weil Arbeitsplätze unrentabel werden. Letztlich können sich alle relativen Preise — die Güterpreise, die Lohnsätze und die Gewinnraten — verändern und damit auch die relativen Faktoreinsätze, insbesondere bei Arbeit und Kapital. Aus alledem resultieren mannigfache Anpassungsprozesse, die sich über „viele Runden“ erstrecken können. Was unter dem Schlußstrich steht, ist nur schwer abzuschätzen.

Bei der Evaluierung von Fördermaßnahmen steht die Wissenschaft somit vor schwer lösbarer Aufgaben. Gewiß, mit Hilfe von ökonomischen Modellen lassen sich auch komplexe Wirkungsverläufe einschließlich aller Rückkoppelungseffekte simulieren. Allerdings sind solche Modelle in der Regel sehr umfangreich und schwer zu handhaben. Ihr Erkenntniswert ist zudem begrenzt. So lassen sich mit sogenannten Gleichgewichtsmodellen³⁵, der häufigsten Form von Politikmodellen, nur die statischen, nicht aber die dynamischen Effekte von Eingriffen in den Wirtschaftsprozess abbilden. Ohnehin steht ein brauchbares Modell für die neuen Bundesländer zur Zeit noch nicht zur Verfügung.

Die Evaluierung muß sich folglich auf die Analyse der direkten Wirkungen beschränken, also auf das, was die Förderung bei den Adressaten vermutlich bewirkt. Es kann im wesentlichen nur darum gehen, den Anfang einer Wirkungskette in den Blick zu nehmen, die vielen Zwischenglieder und vor allem das Ende müssen weitgehend ausgeblendet bleiben. Selbst dabei müssen Beschränkungen in Kauf genommen werden, die teils aus dem nur begrenzt vorliegenden statistischen Material herrühren.

Im folgenden sollen die wichtigsten Förderprogramme unter drei Aspekten bewertet werden: Zielgewichtung, Zielerreichung und allokativen Wirkungen. Das soll dadurch geschehen, daß Verknüpfungen zwischen verschiedenen Fördermaßnahmen und verschiedenen statistischen Kennziffern hergestellt werden, aus deren Entwicklung sich Wirkungen und Nebenwirkungen — wenn auch nur unzureichend — ablesen lassen. Im einzelnen wird untersucht,

- wohin, wofür und in welcher Größenordnung Fördermittel geflossen sind,
- was Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Förderziele, soweit erkennbar, bewirkt haben und
- wie die Wirkungen aus ökonomischer Sicht zu bewerten sind.

Dieser Untersuchungsansatz ähnelt dem, der in der Steuerwirkungslehre unter dem Begriff „formale Inzidenz“ verwendet wird. Es versteht sich von selbst, daß dieser Ansatz unvollkommen ist, nicht zuletzt weil er den gesamten Komplex der „materiellen Inzidenz“ ausblendet. Aber er vermag mehr Einsichten zu vermitteln als bloße Förderstatistiken.

2. Zielgewichtung bei Fördermaßnahmen

Die Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer befindet sich im Spannungsfeld zwischen Wachstumsförderung und Verteilungsanliegen. Nur in der Theorie stehen Wachstums- und Ausgleichsziel konfliktfrei nebeneinander: Produktionsfaktoren gehen zu ihrer produktivsten Verwendung, nämlich dorthin, wo sie knapp sind. Dies führt zu einer Angleichung der Einkommen. Ein solcher Prozeß, wenn er denn überhaupt in Gang kommt, braucht jedoch Zeit — mitunter sogar sehr viel Zeit — und führt vielfach zu Ergebnissen, die der Staat nicht hinnehmen kann. Gemäß Art. 72 GG ist er verpflichtet, einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen anzugleichen. Dies gilt auch für die neuen Länder. Freilich: Setzt die Politik vor-

rangig auf rasche Einkommensangleichung und Beschäftigungssicherung, so kann es zu Zielkonflikten kommen.

Häufig wird vermutet, daß die Förderpolitik den Zielkonflikt zugunsten des Ziels der Einkommens- und Beschäftigungssicherung entscheidet. Entsprechend wäre zu erwarten, daß die Fördermittel bevorzugt in alte Industrien und wirtschaftsschwache periphere Räume fließen. Im folgenden soll anhand ausgewählter Förderinstrumente die Zielgewichtung bei der Wirtschaftsförderung Ost auf regionaler Ebene in den Blick gerückt werden. Einer solchen Analyse sind freilich enge Grenzen gesteckt. Deshalb können lediglich Tendenzaussagen getroffen werden.

Will man die regionale Konzentration von Fördermitteln untersuchen, so stößt man rasch auf ein Datenproblem: Einzelne Förderinstrumente, die eine große Bedeutung im Rahmen der Wirtschaftsförderung Ost haben, wie z.B. die Investitionszulage, sind nicht in einer regionalen Auflistung verfügbar. Das gilt auch für die umfangreichen Hilfen, die die Treuhandanstalt und ihre Nachfolgeorganisationen in Form der Ausstattung von Unternehmen mit Eigenkapital, der Übernahme von Altschulden oder auch in Form von direkten Zuwendungen gewährt haben und teilweise noch immer gewähren. Im folgenden wird daher nur die Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie durch Förderkredite der KfW und der DtA betrachtet.

Regionale Schwerpunkte

Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland stand die Notwendigkeit einer spezifischen Förderung außer Frage. Es galt, das wirtschaftliche Potential der neuen Länder zu entwickeln und die vielfältigen teilungsbedingten Rückstände aufzuholen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe wird ein vielfältiges Förderinstrumentarium angewandt. Im Zentrum steht dabei die Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA). Aufgrund der Betroffenheit aller ostdeutschen Regionen von teilungsbedingten Nachteilen und extremen wirtschaftlichen Disparitäten gegenüber Westdeutschland wurde für eine Übergangszeit das gesamte Beitrittsgebiet zum Fördergebiet erklärt.

Der mögliche Konflikt zwischen einer wachstumsorientierten und ausgleichsorientierten Regionalförderung ist bereits im Förderkonzept der GA angelegt. Sie verfolgt zunächst einen räumlichen Schwerpunkt, indem sie Förderregionen aufgrund eines Indikatorkonzeptes definiert (Klemmer 1996).³⁶ Dieses orientiert sich an den gegebenen Disparitäten bezüglich Einkommen, Beschäftigung und Infrastruktur. Da das Indikatorkonzept solche Regionen als förderungswürdig auswählt, die vom nationalen Durchschnitt am stärksten nach unten abweichen — ohne Rücksicht darauf, ob diese Regionen ein vielversprechendes Wachstumspotential besitzen —, liegt hier eine Betonung des Ausgleichsziels vor. Konzeptionell setzt sie zudem einen sachlichen Schwerpunkt, indem sie gewerbliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen fördert. Dies dient dem Zweck, auf indirekte Weise, positive Effekte für regionales Einkommen und Beschäftigung zu erzielen. Um die Fördermittel zu erhalten, müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein, vor allem ein überregionaler Absatz (Export-Basis-Konzept) sowie die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Insbesondere beim Kriterium des überregionalen Absatzes, welches auf Multiplikatoreffekte für das regionale Einkommen abzielt, zeigt sich eine gewisse Wachstumsausrichtung.

Da eine regionale Selektivität nach dem Indikatorkonzept für Ostdeutschland noch nicht praktiziert wird,³⁷ ist hier eine Konzentration der Fördermittel eher in wachstumsstarken Regionen anzunehmen. Wie im 14. Bericht dargestellt, können wachstumsstarke Regionen dort vermutet werden, wo ganz bestimmte Bedingungen erfüllt sind: Dazu gehört zunächst ein Zentrum von entsprechender Größe, welches in der Lage ist, gewisse Funktionen — u.a. eine ausreichende Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur — zu übernehmen und Entwicklungsimpulse an die gesamte Region weiterzugeben. Des weiteren sind von Bedeutung die Einbindung der Region in das überregionale Verkehrsnetz sowie die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und Humankapital (DIW et al. 1996).³⁸ Aufbau-

end auf diesem Konzept bewertete die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR 1995) die Raumordnungsregionen (ROR) Ostdeutschlands³⁹ anhand verschiedener Indikatoren aus den Bereichen Bevölkerung/Beschäftigung, Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur, Bildung, Arbeitsmarkt und Umwelt, um die jeweiligen Teilräume mit dem größten Wachstumspotential auszumachen. Es überrascht nicht, daß sich derartige Teilräume insbesondere im Umland der großen Zentren Rostock, Magdeburg, Berlin, Erfurt/Weimar (Mittelthüringen), Jena/Gera (Ostthüringen), Chemnitz, Dresden und Leipzig finden, die schon vor der deutschen Einheit bedeutende Industriestandorte darstellten. Sie sind im Vergleich zu anderen Regionen der neuen Länder relativ gut in das überregionale Verkehrsnetz eingebunden und weisen eine teilweise recht diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf.⁴⁰ Im Gegensatz dazu gibt es zwei Arten von Problemregionen, nämlich zum einen dünn besiedelte, ländlich strukturierte Gebiete mit schwach ausgeprägter Infrastruktur- und Humankapitalausstattung. Diese sind eher im nördlichen Teil der neuen Länder zu finden.⁴¹ Zum anderen gibt es altindustrielle, häufig monostrukturierte Räume, die zum Teil erhebliche Altlasten zu bewältigen haben. Zu nennen sind hier insbesondere die Regionen um Halle und Dessau (chemische Grundstoffe, teilweise Maschinenbau), die peripher gelegene sächsische Region Oberlausitz (Textil, Maschinenbau) sowie einige Regionen des Landes Brandenburg (Stahl, Chemie, Mineralöl).

Gäbe es im Rahmen der GA bereits eine regionale Selektivität für die neuen Länder nach dem Indikatorkonzept, so lägen die genannten Wachstumspole alle im letzten Drittel der Rangliste der zu fördernden (Arbeitsmarkt-)Regionen Ostdeutschlands (Übersicht A1). Sie wären demnach also nicht als besonders förderwürdig zu betrachten. Die Regionen, die anhand des Indikatorkonzepts als ausgesprochen förderbedürftig gelten, weisen hingegen kein sehr hohes Wachstumspotential auf.

Betrachtet man die regionale Verteilung der GA-Fördermittel (Tabelle 14), so ist eine eindeutige Konzentration auf mögliche Wachstumspole nicht zu erkennen: Zwar fließen in einige Teilräume der besonders vielversprechenden Raumordnungsregionen überdurchschnittlich viele Fördermittel, wie z.B. in die Region Dresden, andere jedoch, wie die Regionen Chemnitz und Leipzig, erhalten nur unterdurchschnittlich viele Mittel. Offensichtlich hat sich die Neigung der ostdeutschen Landesregierungen, leistungsschwache Regionen bevorzugt zu fördern, in der Praxis nicht immer konsequent durchhalten lassen. Wenn einzelne Großinvestoren in wirtschaftlich starken Gebieten Fördermittel nachfragten, haben sie diese in der Regel auch in großem Umfang erhalten.

Ländlich geprägte Regionen erhalten im Rahmen der GA nur unterdurchschnittlich viele Fördermittel (Tabelle 15). Dies gilt ebenfalls für einige Gebiete in extremer Randlage, wie z.B. für die Regionen Stralsund-Greifswald und Oberlausitz, wobei letztere allerdings nicht ländlich, sondern von altindustriellen Strukturen (u.a. Textilindustrie) geprägt sind. All diesen Regionen ist eines gemeinsam: Sie sind schlecht in das überregionale Verkehrsnetz eingebunden und weisen auch ein besonders geringes Wachstumspotential auf.

Neben einem starken Mittelzufluß in Gebiete längs der Verkehrsachsen (IWH 1995) liegt offensichtlich ein weiterer Schwerpunkt der regionalen Mittelverteilung der GA auf altindustriellen Standorten. Beispiele dafür sind Schwedt (Mineralöl), Bitterfeld (Chemie), Senftenberg (Chemie) und Eisenach (Straßenfahrzeugbau) (Tabelle 15). Viele dieser „industriellen Kerne“ setzen sich aus Unternehmen einer oder weniger verwandter Branchen zusammen und sind häufig abhängig von einem einzigen Großunternehmen.

Es muß hier allerdings unterschieden werden zwischen der Sanierung altindustrieller Kerne und dem Aufbau neuer Strukturen. Letztere geben im allgemeinen positive Impulse an die Region, indem sie die Ansiedlung von Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen nach sich ziehen und mittels Agglomerationseffekten zu einem selbsttragenden Wachstumsprozeß beitragen. Ob das auch bei altindustriellen Zentren der Fall sein wird, muß abgewartet werden.

Tabelle 14 – Förderintensitäten ausgewählter Instrumente nach Raumordnungsregionen

Land	Raumordnungsregion ^a	Wachstumspotential (Konzept der BfLR)	GA-Zuschüsse je Einwohner ^b (DM)	KfW-Kredite je Einwohner ^c (DM)	DtA-Kredite je Einwohner ^d (DM)
Berlin/Brandenburg	Berlin	++	1 000 ^e	996 ^e	1 445
	Brandenburg	°	2 693	3 126	2 324
	Cottbus	--	2 184	2 087	2 355
	Frankfurt/Oder	°	2 394	1 987	1 764
	Prignitz	--	1 607	2 489	2 935
Mecklenburg-Vorpommern	Schwedt/Eberswalde	--	2 540	1 980	2 264
	Neubrandenburg	--	1 198	2 205	3 407
	Rostock	+	1 643	2 855	2 892
	Schwerin	°	1 560	2 908	3 226
Sachsen	Stralsund-Greifswald	--	1 440	1 219	3 012
	Dresden	++	2 276	3 874	2 300
	Chemnitz	+	1 374	2 773	2 708
	Leipzig	+	1 450	3 059	2 278
	Oberlausitz	--	1 328	1 868	2 361
Sachsen-Anhalt	Zwickau-Plauen	--	2 312	2 525	3 020
	Altmark	--	726	1 978	2 913
	Dessau	-	2 851	2 261	2 114
	Halle	-	3 049	2 537	1 836
Thüringen	Magdeburg	+	1 895	2 903	2 360
	Nordthüringen	--	1 810	2 685	2 961
	Mittelthüringen	+	2 524	3 380	2 813
	Ostthüringen	+	1 959	2 917	2 937
Neue Länder insgesamt	Südthüringen	+	2 191	3 161	4 184
			1 922	2 663	2 676

^aAufgrund der Kreisneuordnung ist die Zuordnung einiger Kreise zu den Raumordnungsregionen nicht mehr eindeutig. — ^bAuf Basis der bewilligten GA-Fördermittel (nur gewerbliche Wirtschaft) von 1991 bis 1996 (1. Hj.) und des Bevölkerungsstandes vom 31. Dezember 1994 (neue Kreisauflösung). — ^cAuf Basis der zugesagten KfW-Kredite (nur gewerbliche Wirtschaft) von 1990 bis 1996 (1. Hj.) und des Bevölkerungsstandes vom 31. Dezember 1994 (neue Kreisauflösung). — ^dAuf Basis der zugesagten DtA-Kredite (nur Existenzförderungsprogramme) von 1990 bis 1996 (1. Hj.) und des Bevölkerungsstandes vom 31. Dezember 1992 (neue Kreisauflösung). — ^eNur Stadt Berlin, Ostteil.

Legende: ++ weit über dem Durchschnitt, + über dem Durchschnitt, ° im Durchschnitt, - unter dem Durchschnitt, -- weit unter dem Durchschnitt.

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 15 – Förderintensitäten in ausgewählten Regionstypen 1990–1996 (1. Hj.)

	Fördermittel je Einwohner in vH des ostdeutschen Durchschnitts		
	GA ^a	KfW	DtA ^b
Wachstumspole ^c	92	107	99
Ländliche Regionen mit starken Infrastrukturdefiziten ^d	70	88	114
Periphere Regionen mit starken Infrastrukturdefiziten ^e	72	58	100
Industrielle Kernregionen/monostrukturierte Räume ^f	156	91	81

^a1991–1996 (1. Hj.). — ^bBERP-Existenzgründungsprogramm und Eigenkapitalhilfeprogramm. — ^cRaumordnungsregionen Berlin, Rostock, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Magdeburg, Mittelthüringen (ohne Wartburgkreis), Ostthüringen, Südthüringen. — ^dRaumordnungsregionen Prignitz, Neubrandenburg, Altmark, Nordthüringen. — ^eRaumordnungsregionen Stralsund-Greifswald, Oberlausitz. — ^fRaumordnungsregionen Brandenburg, Frankfurt/Oder, Schwedt-Eberswalde, Dessau und Halle sowie Kreise Oberspreewald-Lausitz (Senftenberg) und Wartburgkreis (Eisenach).

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau, eigene Berechnungen.

Im Vergleich zur GA-Förderung ist die regionale Verteilung von zugesagten Förderkrediten (je Einwohner) im großen und ganzen gleichmäßiger (Tabelle 14). Ebenso läßt sich eine schwerpunktmäßige Vergabe der Kredite in altindustrielle Regionen nicht nachweisen. Dies erstaunt freilich kaum, da diese Förderung an den Mittelstand adressiert ist, ohne regionsspezifische Ziele zu verfolgen. Dementsprechend sind auch vergleichsweise hohe Mittelzuflüsse in solche Regionen zu verzeichnen, die mittelständisch geprägt sind — hierzu gehören z.B. weite Teile des Landes Thüringen — oder in denen sich das Textil- und Bekleidungs-gewerbe sowie lokale und baunahe Branchen wie z.B. die Ernährungsindustrie, die Steine/Erden-Industrie und die Holzindustrie konzentrieren. Auch Gebiete, in denen sich der Straßenfahrzeugbau mit seinen zumeist mittelständischen Zuliefererbetrieben angesiedelt hat, gehören zu den durch die Mittelstandsförderung begünstigten Regionen. Viele dieser Regionen liegen in den Wachstumszentren. Positiv ist zu beurteilen, daß die Kredite dazu beitragen, eine diversifizierte mittelständische Wirtschaftsstruktur zu entwickeln, die weniger krisenanfällig ist als wirtschaftliche Monostrukturen.

Alles in allem läßt sich aus dem empirischen Befund nicht ersehen, ob die Förderpolitik für Ostdeutschland in regionaler Hinsicht eher das Ausgleichs- oder das Wachstumsziel verfolgt hat. Überdies muß offen bleiben, ob die Verteilung der Fördermittel im Raum Ausdruck von Entscheidungen der Politik oder Spiegelbild der Entscheidungen der Investoren ist. Es hat den Anschein, daß sich beide häufig an historisch geprägten Strukturen orientiert haben.

3. Wirkungsrichtung von Fördermaßnahmen

Investitionen sind die strategische Größe bei der Bewältigung des Anpassungsprozesses. Sie werden in den neuen Ländern durch system- und transformationsbedingte Standortnachteile behindert. Die Investitionsförderung soll Investoren für diese Nachteile kompensieren. Würde man die Ergebnisse der Förderung für die neuen Länder allein an den durchgeführten Investitionen messen, so wäre ihr Wirksamkeit zu bescheiden (Tabelle A11). Der Blick auf die Entwicklung der Investitionen genügt jedoch nicht, um die Wirksamkeit der Förderung zu beurteilen. Denn trotz massiver Förderung und hoher Investitionen ist die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern anhaltend hoch, sind die Wachstumsraten rückläufig, sind die Produktivitätsfortschritte unzureichend und tragen die Exporte, wichtiger Leistungsindikator für eine offene Volkswirtschaft, nur marginal zu den gesamtdeutschen Exporten bei. Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse zeigen, daß die Förderung im Laufe von fünf Jahren nicht die angestrebten Wirkungen erbracht hat. Dies wirft die Frage auf, welche Umstände die Wirksamkeit der Förderung beeinträchtigt haben könnten.

Im folgenden wird versucht, einige Anhaltspunkte darüber zu gewinnen, welche Richtung und welchen Verlauf die von Fördermaßnahmen ausgelösten Prozesse einschlagen. Es ist der Versuch, auch einen Blick zu werfen auf das, was zwischen dem Beginn und dem Ende der Wirkungskette liegt. Hierfür ist es zweckmäßig, sowohl die Zwischenziele der Förderung in den Blick zu nehmen als auch die Anreizwirkung der verschiedenen Instrumente. Zur Überwindung von bzw. als Kompensation für Investitionshindernisse werden den Unternehmen Finanzierungshilfen in verschiedener Form angeboten. Sie sollen sowohl die Eigenkapitalausstattung verbessern als auch die Fremdkapitalfinanzierung erleichtern und von Haftungsrisiken entlasten. Je nach Gestaltung der Förderinstrumente erhalten die Empfänger der Mittel bestimmte Verhaltensanreize. Sie bestimmen die Wirksamkeit der Maßnahmen.

Eigenkapitalbasis verbreitern

Eine hinreichende Ausstattung mit Eigenkapital ist von zentraler Bedeutung für die ostdeutschen Unternehmen. Sie benötigen es vor allem als Risikopuffer. Sie haben zum einen ein erhöhtes unternehmensspezifisches Risiko, denn sie befinden sich vielfach in der Gründungs- oder in einer Wachstumsphase. Sie haben zum anderen ein erhöhtes allgemeines Marktrisiko, denn sie bewegen sich aufgrund der Systemtransformation in einem schwierigen Umfeld. Zudem brauchen sie Eigenkapital bei der Be-

schaffung von Fremdkapital, denn nur wenn sie eine ausreichende Haftungsbasis für die zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen bieten, sind Kapitalgeber bereit, sich zu engagieren.

Eine gemessen an ihrem Bedarf unzureichende Ausstattung mit Eigenkapital gehört zu den typischen system- und teilungsbedingten Schwierigkeiten, von denen ostdeutsche Unternehmen betroffen sind: Gewinne zu thesaurieren ist für sie vielfach nicht möglich, weil sie noch keine erzielen; die Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung auf dem Markt sind gering, denn für die meisten Unternehmen kommt eine Aktienfinanzierung aufgrund ihrer geringen Größe oder ihrer Ertragsschwäche kaum in Frage, und eine Beteiligungsfinanzierung kommt nicht oder nur schwer zustande, weil der Beteiligungsmarkt erst wenig entwickelt ist.

Aus diesen Gründen hat die Zufuhr von Eigenkapital durch den Staat zentrale Bedeutung. Von 1990 bis 1995 haben die ostdeutschen Unternehmen durch Fördermaßnahmen haftende Mittel im Umfang von rund 62 Mrd. DM erhalten (Tabelle 16). Außerdem hat die Treuhandanstalt ihren Unternehmen durch die Übernahme von Altschulden Eigenkapital im Umfang von rund 73 Mrd. DM zugeführt. Weitere 9 Mrd. DM Altschulden sind von den Investoren übernommen worden, die hierfür von der Treuhandanstalt Kaufpreinsnachlässe erhalten haben. Soweit die Unternehmen durch Altschuldenentlastung noch kein hinreichendes Eigenkapital erhielten, hat die Treuhandanstalt ihnen durch Kapitalneufestsetzung bei der Feststellung der DM-Eröffnungsbilanz eine Anfangsausstattung mindestens nach Maßgabe des branchendurchschnittlichen Eigenkapitals westdeutscher Unternehmen gegeben. In der Regel war die Anfangsausstattung aber höher bemessen, um auch den zu erwartenden Anlaufverlusten Rechnung zu tragen. Damit ist insgesamt von einer Kapitalzufuhr auszugehen, die noch deutlich über dem Betrag von 135 Mrd. DM bzw. 144 Mrd. DM liegt, der sich aus den Fördermaßnahmen und der Übernahme von Altschulden durch die Treuhandanstalt bzw. die Investoren ergibt.

Die beiden gewichtigsten Instrumente der Eigenkapitalförderung sind der GA-Investitionszuschuß und die Investitionszulage. Mit ihrer Hilfe wurden den Unternehmen in Ostdeutschland von 1990 bis 1995 etwa 45 Mrd. DM an Eigenmitteln zugesagt. Zwar weisen die Förderrichtlinien diesen Instrumenten eine solche Funktion nicht explizit zu. Gleichwohl besteht die mittelbare Wirkung bei den geförderten Unternehmen in einer Stärkung des Eigenkapitals: Bei jeder durch Zuschuß oder Zulage geförderten Investition wird der Zuwachs des Anlagenbestandes in Höhe des jeweiligen Fördersatzes — also in der Regel zwischen 5 und 35 vH — mit zusätzlichen Eigenmitteln unterlegt. Das bilanzielle Eigenkapital wächst auf diese Weise nach Maßgabe der Investitionstätigkeit.

Tabelle 16 – Förderung der Eigenkapitalausstattung in Ostdeutschland 1990–1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995	Struktur in vH
Investitionszuschuß (GA)								
Bewilligungen (Mill. DM)	108	7 083	5 164	5 559	5 543	4 219	27 676	45
Gefördertes Investitionsvolumen (Mill. DM)	–	37 165	29 556	31 458	29 830	20 073	148 082	
Durchschnittlicher Fördersatz (vH)	–	19,1	17,5	17,7	18,6	21,0	18,6	
Investitionszulage								
Auszahlungen (Mill. DM)	–	1 000	4 300	5 100	4 400	3 600	18 400	30
Eigenkapitalhilfe								
Zusagen (Mill. DM)	514	3 170	3 539	2 950	2 714	2 179	15 066	24
Gefördertes Investitionsvolumen (Mill. DM)	1 838	10 467	12 471	10 470	8 493	6 508	50 247	
Durchschnittlicher Fördersatz (vH)	28,0	30,3	28,4	28,2	32,0	33,5	30,0	
Beteiligungsprogramme								
Zusagen (Mill. DM)	0	11	31	74	164	213	493	1
Mittelzuflüsse insgesamt (Mill. DM)	622	11 264	13 034	13 683	12 821	10 211	61 635	100
Nachrichtlich:								
Sonderabschreibungen ^a	–	1 800	2 800	3 800	5 000	5 700	22 100	

^aSteuermindereinnahmen im laufenden Jahr.

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Ausgleichsbank, Deutsche Bundesbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Außerdem wurden den Unternehmen im Rahmen der Eigenkapitalhilfe aus dem ERP-Sondervermögen von 1990 bis 1995 haftende Mittel im Umfang von rund 15 Mrd. DM (bis Mitte 1996: 15,9 Mrd. DM) zugeführt. Während Zuschuß und Zulage zusammen etwa drei Viertel der Eigenkapitalförderung ausmachen, hat die Eigenkapitalhilfe lediglich einen Anteil von einem Viertel. Sie weist aber mit einem Satz von durchschnittlich 30 vH der Investitionssumme eine deutlich höhere Förderintensität auf.⁴² So erhalten mittelständische Unternehmen, denen die Eigenkapitalhilfe vorbehalten ist, in der Regel eine kräftigere Unterstützung bei der Verbreiterung ihrer Eigenkapitalbasis.

Darüber hinaus wird die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen im Rahmen verschiedener Beteiligungsprogramme gefördert (Tabelle A12). Die Beteiligungsförderung hat mit einem Volumen von insgesamt knapp einer halben Milliarde DM im Zeitraum von 1990 bis 1995 und einem Anteil von knapp einem Prozent an allen Eigenmittelprogrammen nur ein geringes Gewicht.⁴³ Die Förderung erfolgt mit Hilfe eines vergleichsweise differenzierten Instrumentariums (Übersicht A2). Meist setzen die Maßnahmen indirekt an: Der Beteiligungsgeber erhält ein zinsgünstiges Darlehen, mit dessen Hilfe er sein Engagement refinanzieren kann. Zudem kann er durch Bürgschaften oder Garantien eine Risikoentlastung erhalten. Lediglich im Rahmen der Partnerschaftsvariante des Eigenkapitalhilfe-Programms wird nicht der Beteiligungsgeber, sondern der Beteiligungsnehmer direkt begünstigt, indem er, ergänzend zu der Beteiligung, ein Eigenkapitalhilfe-Darlehen erhalten kann. Die Beteiligungsprogramme spielen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung kleiner, junger und innovativer Unternehmen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, daß in der Bundesrepublik der Markt für Wagnis- und Risikokapital vergleichsweise wenig entwickelt ist. Diese Lücke im Kapitalmarktangebot kann gegenwärtig wohl nur mit Hilfe staatlicher Förderangebote geschlossen werden.

Um die Wirksamkeit der Förderung zu beurteilen, müssen zwei Aspekte in den Blick genommen und voneinander unterschieden werden: Effektivität einerseits und Effizienz andererseits. Die Frage nach der Effektivität der Eigenkapitalförderung lautet: Ist den Unternehmen mit Hilfe der Fördermaßnahmen tatsächlich Eigenkapital zugeführt bzw. zugänglich gemacht worden? Anhaltspunkte dafür liefern die Förderstatistiken: Grob gerechnet, entspricht der Umfang der ausgezahlten Fördermittel der Zufuhr an Eigenkapital bzw. an haftenden Mitteln. Die Frage nach der Effizienz, also die Frage, ob Haftungskapital effizient an die Unternehmen verteilt bzw. von den Unternehmen effizient eingesetzt worden sind, ist dagegen ungleich schwieriger zu beantworten.

Die Entwicklung der Eigenkapitalquoten, wie sie aus den Bilanzauswertungen der Bundesbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau⁴⁴ hervorgeht, läßt sich nur in Einzelaspekten mit den Wirkungen der hier betrachteten Fördermaßnahmen erklären (Tabelle 17). Die vergleichsweise hohen Quoten im Jahre 1991 spiegeln — neben einer Positivauswahl — die Erstausrüstung wider, die die Unternehmen bei der Privatisierung bzw. durch die Erstförderung erhalten haben. Der Rückgang der Quoten nach 1991 dürfte auf Anlaufverluste einerseits und auf ein rasches, der Eigenkapitalbildung vorauseilendes Wachstum des Anlage- oder Umlaufvermögens andererseits zurückzuführen sein. Der Wiederanstieg der Quote 1994 in der Analyse der Bundesbank geht zurück auf die Entschuldung von Unternehmen, die die Treuhandanstalt zum Abschluß ihrer Geschäftstätigkeit durchgeführt hat.

Tabelle 17 – Entwicklung der Eigenkapitalquoten ostdeutscher Unternehmen 1991–1994

	1991	1992	1993	1994
Berechnet von:				
Deutsche Bundesbank	21,3	15,3	13,8	22,4
Kreditanstalt für Wiederaufbau	30,1	23,8	20,6	20,5

Quelle: Deutsche Bundesbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Weiteren Aufschluß gibt ein Blick auf die Anreizwirkung der verschiedenen Förderinstrumente. Mit den beiden wichtigsten, Zuschuß und Zulage, werden den Unternehmen nichtrückzahlbare Mittel

bereitgestellt. Dasselbe gilt für die Maßnahmen der Treuhandanstalt (Altschuldenübernahme und Ausstattung mit branchenüblichem Eigenkapital). Die übrigen Instrumente stellen den Unternehmen Finanzierungsmittel lediglich zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung. Die Unternehmen gehen, wenn sie diese Förderung beanspruchen, eine Rückzahlungs- und Zinszahlungsverpflichtung ein. Sie müssen dann in der Regel kritisch prüfen, ob ihr Vorhaben tatsächlich erfolversprechend ist und es ihnen erlaubt, diese Verpflichtungen zu erfüllen.⁴⁵ Werden dagegen die Mittel ohne Verpflichtung auf künftige Zahlungen vergeben, wie beim Zuschuß,⁴⁶ bei der Zulage und in großem Umfang bei der Privatisierung⁴⁷, mag das anders sein.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Die Eigenkapitalförderung hat die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen im Umfang der ausgereichten Fördermittel verbessert. Dabei sind die eingesetzten Förderinstrumente von unterschiedlicher Leistungsfähigkeit. Die Allokationseffizienz von Krediten, die den Unternehmen Finanzierungsmittel gegen ein — durch Subvention reduziertes — Entgelt zuführen, ist dabei höher einzuschätzen, als die von Zulage und Zuschuß.

Verfügbarkeit von Fremdkapital verbessern

Ostdeutsche Unternehmen haben vielfach Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Fremdkapital. Sie sind im Durchschnitt relativ klein und relativ jung, sie haben oftmals einen hohen Umstrukturierungsbedarf, und sie arbeiten vielfach mit Konzepten, die sich erst noch bewähren müssen. Kreditgeber werten dies als erhöhte Risiken. Sie geben sich zurückhaltend bei der Kreditvergabe und verlangen einen Risikoaufschlag. Förderkredite sollen den Unternehmen die Beschaffung von Fremdkapital erleichtern. Von 1990 bis 1995 haben KfW und DtA Förderkredite im Umfang von rund 123 Mrd. DM ausgereicht (Tabelle 18), davon rund 74 Mrd. DM an gewerbliche Unternehmen.

Tabelle 18 – Fremdkapitalförderung durch die Förderbanken des Bundes in Ostdeutschland 1990–1995 (Zusagen in Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
Kreditprogramme bei der KfW ^a	3 506	21 180	17 632	14 485	19 410	15 041	91 254
Kreditprogramme bei der DtA	2 677	5 836	5 767	6 448	6 044	4 865	31 637
<i>Insgesamt</i>	6 183	27 016	23 399	20 933	25 454	19 906	122 891

^aOhne Beteiligungsprogramme, ohne Kommunalkreditprogramme, ohne Wohnraum- und Wohnbaukreditprogramme, ohne Eigenkapitalhilfeprogramm.

Quelle: Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Die Vergabe von Förderkrediten erfolgt durch Einschaltung der Geschäftsbanken. Die Kredite werden von den Förderbanken nicht direkt an die zu fördernden Unternehmen ausgereicht, sondern an ihre Hausbanken. Diese führen Finanzierungsberatung, Bonitätenprüfung und Sicherheitenprüfung durch. Außerdem übernehmen sie die Haftung. Für Bearbeitung und Risikoübernahme erhalten sie ein Entgelt in Form eines prozentualen Anteils an der Kreditsumme (Marge). Die Marge ist relativ knapp bemessen: In der Regel verdienen die Hausbanken mit etwa einem Prozent der Kreditsumme an einem Förderkredit weniger als an einem Kredit, den sie selber refinanzieren und zu ihren eigenen Konditionen anbieten.⁴⁸ Dies zwingt sie, eine strenge Selektion durchzuführen und die Förderwürdigkeit der Unternehmen kritisch zu prüfen.

Die Förderbanken kalkulieren die Konditionen der Förderkredite so, daß sie den Marktkonditionen entsprechen, die „beste Kunden“ bei den Geschäftsbanken erhalten können. Sieht sich eine Bank in der Lage, einem Kunden diese Konditionen einzuräumen, signalisiert sie damit, daß ein Förderkredit nicht erforderlich ist und sie kommt mit ihrem eigenen Angebot zum Zuge. Die höhere Marge, die sie dabei in der Regel realisieren kann, wirkt als Anreiz, unter den förderberechtigten Unternehmen die-

jenigen auszuwählen, die der Förderung nicht oder nicht mehr bedürfen. Dies trägt zu einer effizienten Allokation der Fördermittel bei.

Es ist aber nicht einfach, die Mitwirkung der Hausbanken zu erreichen. Sie können wohl nur auf lange Sicht von den Förderkrediten profitieren, etwa dadurch, daß der Kreditnehmer an Stabilität gewinnt und sie ihn langfristig an sich binden können. Die Mitwirkung der Geschäftsbanken muß durch die Marge erkaufte bzw. eingeworben werden. Ihre Bemessung ist daher eine ebenso wichtige wie diffizile Aufgabe — bisher ist sie offenbar im großen und ganzen erfolgreich gelöst worden.

Das Angebot an Förderkrediten ist überaus differenziert. So können Förderkredite anknüpfen:

- an der Unternehmensgründung oder an der Unternehmensgröße,
- am Wirtschaftsbereich — wie bei der Wohnraum- und Wohnbauförderung oder der Förderung für die Eisen- und Stahlindustrie,
- am Faktoreinsatz — wie bei den Umweltprogrammen, den Qualifizierungsprogrammen oder den Technologieprogrammen,
- an bestimmten betrieblichen Funktionen, etwa an den Innovationen oder dem Absatz.

Die Programmvielfalt rührt daher, daß viele Programme neu geschaffen worden sind, um Tatbestände, die mit den vorhandenen Programmen zunächst nicht abgedeckt werden konnten, in die Förderung aufzunehmen. Mit dem inzwischen bestehenden Programmangebot können sowohl Investitionen und Ausgaben für Betriebsmittel finanziert als auch Liquiditätslücken überbrückt werden. Diese Programmvielfalt vergrößert einerseits die Möglichkeiten, gezielt und problemspezifisch zu fördern. Sie wird aber erkaufte um den Preis eines höheren Beratungsaufwands und damit höherer Informationskosten.

Daraus folgt: Die Fremdkapitalförderung ist effektiv, d.h. wirksam in dem Sinne, daß sie den Unternehmen Kredite zu günstigen Konditionen verfügbar macht. Sie hat einen hohen Wirkungsgrad, da die Mitwirkung der Geschäftsbanken in Richtung auf die bestmögliche Verteilung der Fördermittel wirkt. Eingeschränkt wird die Wirksamkeit allerdings durch eine zu weit ausdifferenzierte Programmstruktur.

Von Haftungsrisiken entlasten

Die Schwierigkeiten, die ostdeutsche Unternehmen bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln haben, beruhen, abgesehen von einer unzureichenden Entwicklung einzelner Segmente des Kapitalmarktes, auf einem bestimmten, durch den Transformations- und Anpassungsprozeß bedingten Risikoprofil. Dies setzt sich zusammen aus bestimmten Unternehmensmerkmalen, wie geringer Größe, geringem Alter und wenig erprobten Konzepten. Oftmals kommt die mangelnde Verfügbarkeit von Sicherheiten hinzu. So sind für einen Teil der Grundstücke die Eigentumsrechte noch nicht rechtsgültig zugeordnet, oder es fehlt an der erforderlichen Altlastenfreistellung.

Um den Unternehmen hierfür einen Ausgleich zu schaffen, beteiligt sich die öffentliche Hand an den unternehmerischen Risiken. So hatte der Bund Ende 1995 für Haftungsrisiken im Umfang von rund 20 Mrd. DM zu bürgen (Tabelle 19).⁴⁹

Die größte Rolle spielen dabei die gründungsbezogenen Bürgschaften im Rahmen der Eigenkapitalhilfe. Sie beliefen sich Ende 1995 auf insgesamt rund 13 Mrd. DM und machen damit etwa drei Viertel der allgemeinen Gewährleistungen aus. Die Übernahme von Haftungsrisiken hat sich bisher als ein relativ kostengünstiges Förderinstrument dargestellt (Tabelle A13). Von 1990 bis 1994 bewegte sich die Inanspruchnahme aus Garantien und Bürgschaften in einer Größenordnung von weniger als 1 vH des Obligos. 1995 hat sich die Inanspruchnahme allerdings deutlich erhöht (Tabelle 20).

Auch Geschäftsbanken können, und zwar mit Hilfe der sogenannten Haftungsfreistellung, eine Risikoentlastung erhalten. Die Freistellung bezieht sich auf die Haftung, die die Geschäftsbanken bei der Ausreichung von Förderkrediten übernehmen. Sie können sich von einem Teil dieser Haftung, in

Tabelle 19 – Obligo des Bundes aus Gewährleistungen in Ostdeutschland^a 1990–1995 (Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Allgemeine Gewährleistungen des Bundes	82	2 761	6 990	11 051	14 628	17 511
darunter:						
Gewährleistungen im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms	82	2 284	5 809	8 765	11 261	13 319
Bürgschaften der Bürgschaftsbanken der Länder	0	263	584	1 082	1 499	1 672
Bürgschaften und Garantien der THA/BvS	28 500	30 500	28 800	20 200	5 400	2 300
<i>Insgesamt</i>	28 582	33 261	35 790	31 251	20 028	19 811
<i>Nachrichtlich:</i>						
Haftungsfreistellungen der DtA und KfW		222	1 325	1 569	1 421	1 032
Exportgewährleistungen des Bundes ^b (Hermes-Bürgschaften)	0	6 130	9 630	6 690	2 770	1 510

^aJeweils zum Jahresende. — ^bAngaben für alle Bundesländer. Von 1990 bis 1995 wurden Exportgewährleistungen aber nahezu ausschließlich für ostdeutsche Unternehmen gegeben.

Quelle: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Bundesministerium für Wirtschaft, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Tabelle 20 – Obligo und Inanspruchnahme für allgemeine Gewährleistungen des Bundes 1990–1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Obligo insgesamt (Mill. DM)	82	2 761	6 990	11 051	14 628	17 511
Inanspruchnahme insgesamt (Mill. DM)	0	0	1	14	97	289
Relation (vH)	0	0	0,1	0,1	0,7	1,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

der Regel 50 vH, freistellen lassen, wenn sie dafür auf einen Teil der Marge verzichten.⁵⁰ So wird erreicht, daß auch solche Unternehmen einen Förderkredit erhalten, bei denen der Hausbank das Kreditrisiko zwar zu hoch erscheint, um es vollständig zu übernehmen, bei denen sie aber immerhin bereit ist, die Hälfte zu tragen. Die Banken wählen die Unternehmen, für deren Kredite sie eine Haftungsfreistellung beantragen, anhand ihres Risikokalküls aus. Dies hilft, Mitnahmeeffekte gering zu halten. Auch ist sichergestellt, daß das Instrument der Haftungsfreistellung degressiv in Anspruch genommen wird: Sobald es den Banken vertretbar erscheint, das Kreditrisiko vollständig zu übernehmen, werden sie auf die Haftungsfreistellung verzichten und es vorziehen, die Marge vollständig zu vereinnahmen. Die Risikoverlagerung durch Haftungsfreistellung funktioniert nach dem Selbstdeckungsprinzip: Die Mittel aus dem Margenverzicht speisen einen Fonds, aus dem die eintretenden Kreditausfälle gedeckt werden. Die Höhe des Margenverzichts wird so bemessen und ggf. angepaßt, daß der Fonds über genügend Mittel verfügt. Auf diese Weise wird erreicht, daß die Risikoentlastung der Geschäftsbanken nicht zu einer zusätzlichen Belastung für den Steuerzahler führt.

Die Haftungsfreistellung wird als ein Instrument der Mittelstandsförderung eingesetzt. Sie kann in Anspruch genommen werden bei den ERP-Mittelstandskreditprogrammen und bei den Mittelstandskreditprogrammen der Förderinstitute (KfW und DtA).⁵¹ In diesem Rahmen ist sie nochmals auf die Begünstigung kleinerer Unternehmen zugeschnitten: Sie kann nur für Förderkredite bis zu einem Betrag von (derzeit) 4 Mill. DM beantragt werden. Von 1991 bis zur Jahresmitte 1996 sind Haftungsfreistellungen für ein Kreditvolumen von insgesamt rund 6,4 Mrd. DM gewährt worden (Tabelle 19). Die Freistellung wird besonders stark nachgefragt bei den Liquiditätskrediten, also den Notfallhilfen, die seit 1994 gewährt werden.⁵² Bei KfW-Krediten wurde Haftungsfreistellung für 6–7 vH des Kreditvolumens in Anspruch genommen, bei DtA-Krediten für etwa 13 vH.

Insgesamt kann also durch Risikoentlastung bzw. Risikoverlagerung die Finanzierungsrestriktion der Unternehmen wirksam verringert werden. Risiken können von der öffentlichen Hand übernommen werden oder bei den Marktteilnehmern verbleiben und unter ihnen verlagert werden. Die Instrumente der Risikoverlagerung stellen sich als eine ordnungskonforme und zumeist kostengünstige Form der Förderung dar.

4. Allokative Verzerrungen durch Fördermaßnahmen

Zielsetzung von Investitionsfördermaßnahmen ist es, durch die Induzierung zusätzlicher Investitionen eine gegebene Allokation zu verändern. Über die Subventionierung der Investitionstätigkeit, die Gewährung von Finanzierungshilfen und den Aufbau der Infrastruktur sollen die bestehenden Investitionshemmnisse in Ostdeutschland kompensiert bzw. beseitigt werden. Insofern sollen Fördermaßnahmen zu Verhaltensänderungen der Akteure und zu einer Veränderung in der räumlichen oder intertemporalen Ressourcenallokation führen. Dabei stellt sich das Problem, die Förderung so auszugestalten, daß die einzelwirtschaftlichen Nachteile genau kompensiert werden und das Verhalten der Investoren im intendierten Sinn beeinflußt wird. Da es jedoch unmöglich ist, in jedem Fall eine individuelle Lösung zu finden, lassen sich Fehlallokationen in der Praxis nicht vermeiden.

Aufgrund der existierenden Informationsdefizite sind Aussagen über das quantitative Ausmaß von Fehlallokationen nur sehr eingeschränkt möglich. Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, daß die verschiedenen Förderinstrumente selbst spezifische, z.T. gegenläufige Allokationswirkungen aufweisen. Den wichtigsten Förderinstrumenten in Ostdeutschland, dem GA-Zuschuß, der Investitionszulage, der Sonderabschreibung und den zinsverbilligten Krediten ist vor allem ein Merkmal gemein: Sie führen zu einer Verbilligung des Kapitaleinsatzes. Hingegen sind die Förderkonditionen der einzelnen Instrumente mit einer Begünstigung unterschiedlicher Investitionsarten, Sektoren und Unternehmenstypen verbunden, mit denen eigenständige wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt werden.⁵³ Angesichts der geschilderten Probleme ist die empirische Forschung bei der Identifikation gesamtwirtschaftlich unerwünschter Allokationsverzerrungen auf Indizien für Fehlentwicklungen angewiesen. Eine Analyse ist am ehesten dort möglich, wo einzelne Instrumente eine gemeinsame Wirkungsrichtung haben: Bei der Begünstigung des Kapitaleinsatzes.

Zur Verzerrung der Faktoreinsatzverhältnisse

Der mit Zuschüssen, Zulagen, Sonderabschreibungen und zinsverbilligten Krediten verbundene Investitionsanreiz ergibt sich aus der Subventionierung von Sachkapital. Während die Vergrößerung des Kapitalstocks über eine Ausweitung der privaten Investitionstätigkeit die originäre Zielsetzung der Förderung ist, führt die Senkung der Kapitalkosten auch zu einer Veränderung des relativen Preises zwischen Arbeit und Kapital. Oftmals wird daher befürchtet, daß die induzierten Investitionen zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion führen, so daß vergleichsweise wenig Arbeitsplätze geschaffen würden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Anreiz, in kapitalintensive Produktionszweige zu investieren, und dem Anreiz, eine kapitalintensivere Produktionstechnologie zu wählen. Da Unternehmen in kapitalintensiven Produktionszweigen bei einer Subventionierung von Sachkapital die größte relative Senkung der Gesamtkosten realisieren können, werden sie durch die Förderung am meisten begünstigt. Folglich, so die Befürchtung, wird sich die Investitionstätigkeit zu Lasten arbeitsintensiver Branchen auf kapitalintensive Wirtschaftsbereiche konzentrieren. Unabhängig davon wird durch die Veränderung der relativen Preise zusätzlich für alle Unternehmen ein Anreiz gesetzt, das kapitalintensivere von mehreren Produktionsverfahren zu wählen.

Eine *systematische* Verzerrung der Investitions- und Produktionsstrukturen zugunsten kapitalintensiver Wirtschaftszweige läßt sich im ostdeutschen Unternehmenssektor auf Grundlage der verfügbaren Informationen jedoch nicht nachweisen.

Tabelle 21 – Investitionsstrukturen im ost- und westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe 1991–1994^a

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Kapitalintensität ^d
	Anteil ^b	Kumuliert ^c	Anteil ^b	Kumuliert ^c	
	vH				1 000 DM
Mineralölverarbeitung	6,3	6,3	2,0	2,0	1 212
Zellstoff-, Papiererzeugung	2,8	9,1	1,7	3,7	628
Eisenschaffende Industrie	2,0	11,1	2,7	6,4	483
Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräten	0,5	11,6	1,7	8,1	423
NE-Metallerzeugnisse	1,7	13,3	1,5	9,6	377
Textilgewerbe	1,3	14,6	1,7	11,3	300
Chemie	11,2	25,8	11,2	22,5	359
Steine und Erden	10,2	36,0	4,4	26,9	296
Herstellung, Verarbeitung von Glas	1,2	37,2	1,2	28,1	290
Holzbearbeitung	0,9	38,1	0,9	29,0	277
Nahrungs- und Genußmittel	17,1	55,2	11,9	40,9	263
Straßenfahrzeugbau	6,8	62,0	15,5	56,4	240
Gießereien	0,8	62,8	0,9	57,3	239
Schiffbau	2,0	64,8	0,3	57,6	224
Papier- und Pappeverarbeitung	0,9	65,7	2,0	59,6	209
Gummiverarbeitung	0,7	66,4	0,9	60,5	208
Ledergewerbe	0,2	66,6	0,2	60,7	194
Kunststoffwaren	1,4	68,0	4,1	64,8	174
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren	0,5	68,5	0,5	65,3	169
Druckerei, Vervielfältigung	3,5	72,0	2,7	68,0	163
Elektrotechnik	6,8	78,8	11,1	79,1	163
Luft- und Raumfahrzeugbau	0,4	79,2	1,0	80,1	163
EBM	1,3	80,5	3,7	83,8	161
Feinkeramik	0,9	81,4	0,3	84,1	159
Maschinenbau	9,0	90,4	8,3	92,4	151
Ziehereien, Kaltwalzwerke	1,4	91,8	2,1	94,5	145
Stahl- und Leichtmetallbau	3,8	95,6	1,5	96,0	107
Holzverarbeitung	2,1	97,7	2,2	98,2	101
Feinmechanik, Optik, Uhren	2,1	99,8	1,3	99,5	100
Bekleidungsindustrie	0,2	100,0	0,5	100,0	87
<i>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</i>	100,0		100,0		211

^aInvestitionen in jeweiligen Preisen. Eigentümerkonzept. — ^bAnteil an Investitionen insgesamt. — ^cInvestitionen kumuliert. — ^dBruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen je Erwerbstätigen; 1994 in Westdeutschland.

Quelle: ifo-Institut, IWH, Statistisches Bundesamt.

Eine eindeutige Kausalität zwischen Investitionsförderung und der Kapitalintensität der ostdeutschen Wirtschaft besteht schon deshalb nicht, weil Investitions- und Standortentscheidungen nicht nur in Abhängigkeit der Kapitalkosten bzw. der bestehenden Subventionsmöglichkeiten getroffen werden. Ebenfalls von großem Einfluß sind die sonstigen Produktionskosten — wie die Lohnkosten —, die Möglichkeit der Erschließung regionaler Absatzmärkte, der Zustand der Infrastruktur, die Transportkosten und das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer. Schließlich war die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland auch maßgeblich durch regional- und beschäftigungspolitische Motive geprägt. Investitionsentscheidungen wurden nicht nur dezentral von privaten Unternehmern unter Abwägung von Risiken und Renditen getroffen. Vielmehr wurden Investitionen, insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierungs- und Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt, auch mit dem Ziel durchgeführt, ein bestimmtes Unternehmen — zumindest für eine gewisse Zeit — zu erhalten.⁵⁴ Die Kapitalintensität der mit diesen Investitionen fortgeführten Produktionen hing damit in erster Linie vom vorhandenen Unternehmensbestand ab.

So zeigt sich auf sektoraler Ebene kein Zusammenhang zwischen der Förderung von Investitionen und ihrer Kapitalintensität. Zwar entfielen nach Schätzungen des ifo-Instituts (Gerstenberger und Neumann 1996) zwischen 1991 und 1996 allein 44 vH aller Unternehmensinvestitionen (ohne Wohnungsvermietung) auf die sehr kapitalintensiven infrastrukturnahen Sektoren Energie- und Wasserver-

Tabelle 22 – Kapitalintensität der Investitionen im Rahmen der GA-Förderung 1990–1995 (1 000 DM)^a

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Chemische Industrie	437	753
Mineralölverarbeitung	1 556	1 736
Herstellung von Kunststoffwaren	205	327
Gummiverarbeitung	205	335
Steine und Erden	378	537
Feinkeramik	143	289
Herstellung u. Verarbeitung von Glas	322	291
Eisenschaffende Industrie	254	206
NE-Metalle, NE-Halbzeugwerke	339	611
Gießerei	114	542
Zieherei, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	157	295
Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	119	243
Maschinenbau	122	269
Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräte	72	213
Straßenfahrzeugbau	191	262
Schiffbau	225	189
Luft- und Raumfahrzeugbau	461	922
Elektrotechnik, Rep. von Haushaltsgeräten	235	268
Feinmechanik, Optik, Uhren	101	260
EBM-Waren	145	284
Musikinstrumenten, Spielwaren etc.	96	417
Holzbearbeitung	219	383
Holzverarbeitung	150	251
Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung	677	680
Papier- und Pappeverarbeitung	394	572
Druckereien, Vervielfältigung	311	416
Ledergewerbe	70	203
Textilgewerbe	739	280
Bekleidungsgewerbe	73	227
Ernährungsgewerbe	234	367
Getränkherstellung	352	1 015
Tabakverarbeitung	33	365
<i>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</i>	233	348

^aInvestitionen in 1 000 DM je zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz (Angaben der Förderanträge).

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft, IWH.

sorgung und Verkehrs- und Nachrichtenwesen; diese konnten aber nur sehr eingeschränkt von den Fördermöglichkeiten Gebrauch machen.⁵⁵ Rund 29 vH der Unternehmensinvestitionen entfielen auf die vergleichsweise wenig kapitalintensiven Sektoren Dienstleistungen⁵⁶ (18,5 vH) und Handel (5,9 vH) sowie auf das arbeitsintensive Baugewerbe (4,9 vH). Diese Investitionen waren, wie die in den infrastrukturnahen Bereichen, in erster Linie durch die regionalen Absatzmöglichkeiten motiviert. Im Verarbeitenden Gewerbe, auf das sich die Förderung konzentrierte, wurden im genannten Zeitraum ein Viertel der Unternehmensinvestitionen durchgeführt.⁵⁷

Eine Verzerrung des gesamtwirtschaftlichen Faktoreinsatzes wird üblicherweise vor allem für die Industrie unterstellt. Es sollte daher — verglichen mit Westdeutschland — eine Konzentration der Investitionen auf kapitalintensive Industriezweige zu beobachten sein. Bei einem Vergleich der Investitionsstrukturen zwischen ostdeutschem und westdeutschem Verarbeitenden Gewerbe läßt sich jedoch nicht erkennen, daß in Ostdeutschland generell stärker in kapitalintensive Wirtschaftszweige investiert wurde (Tabelle 21).⁵⁸

Lediglich drei Industriezweige bilden eine deutliche Ausnahme: die von Großprojekten dominierte Mineralölverarbeitung, die Papiererzeugung und die Steine-und-Erden-Industrie, die jedoch nachfrageeitig in hohem Maße vom Bauboom profitierte. Dieses Ergebnis führt jedoch nicht an der Tatsache

vorbei, daß einige traditionell und beschäftigungspolitisch bedeutsame Industriezweige unabhängig von ihrer Kapitalintensität wohl nur aufgrund der gewährten Subventionen in diesem Umfang erhalten werden konnten. Auch wurden unter enormem finanziellem Einsatz Projekte ermöglicht, bei denen sich Probleme im Hinblick auf die Auslastung der aufgebauten Kapazitäten zeigen.⁵⁹ Zu berücksichtigen ist ebenfalls, daß die verfügbaren Daten nur bis zum Jahre 1994 reichen und einige kapitalintensive Großprojekte erst in den letzten beiden Jahren in Angriff genommen worden sind.

Es gibt auch keine eindeutigen Indizien dafür, daß in den Wirtschaftszweigen der ostdeutschen Industrie generell kapitalintensivere Produktionsverfahren zum Einsatz gekommen sind. Ein Vergleich der in Ost- und Westdeutschland mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe geförderten Unternehmen zeigt, daß die Investitionen der ostdeutschen Unternehmen eine deutlich geringere Kapitalintensität aufweisen als die Unternehmen in den westdeutschen Schwesterbranchen (Tabelle 22).

Im Durchschnitt wurden zwischen 1990 und 1995 in Westdeutschland je zusätzlichen Arbeitsplatz 348 000 DM investiert — in Ostdeutschland waren es 233 000 DM.⁶⁰ Dies ist zum einen dadurch zu erklären, daß die ostdeutsche Industrie traditionell eine weitaus höhere Arbeitsintensität aufwies. Da das Faktoreinsatzverhältnis bei Investitionen in den bestehenden Kapitalstock nur begrenzt variiert werden kann, ist die geringere Kapitalintensität der Investitionen z.T. also auch historisch bedingt. Eine weitere Erklärung könnte sein, daß es in Ostdeutschland einen hohen Anteil neugegründeter Unternehmen gibt, die häufig eine verhältnismäßig niedrige Kapitalintensität aufweisen (DIW et al. 1996). Nicht abzuschätzen ist freilich, inwieweit die Treuhandanstalt Investitionen angeschoben hat, die in der GA-Statistik nicht auftauchen.

Überkapazitäten bei gewerblichen Bauten

Indizien für allokativen Fehlentwicklungen gibt es im Bereich der gewerblichen Bauinvestitionen. Der Kapitalstock der Unternehmen in Ostdeutschland bestand 1995 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zu 66 vH aus Bauten, gegenüber 55 vH in Westdeutschland. Dieser höhere Anteil der Bauten ist zunächst darauf zurückzuführen, daß im Zuge des Transformationsprozesses mehr Ausrüstungen als Bauten aus dem Anlagevermögen ausgesondert wurden. Gleichzeitig zeichnete sich aber auch die bisherige Investitionstätigkeit in Ostdeutschland durch einen vergleichsweise hohen Anteil an Bauten aus. Knapp die Hälfte der bisherigen Investitionen im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) entfielen auf Bauten; in Westdeutschland war es lediglich rund ein Drittel. Insbesondere die Investitionen des ostdeutschen Dienstleistungssektors waren bis 1994/1995 stark von bauintensiven Großprojekten wie Hotelneubauten und Gewerbeparks getragen. Solche Investitionen wurden dabei in hohem Maße durch die Förderung unterstützt. Insbesondere die Sonderabschreibungen begünstigen langlebige Wirtschaftsgüter, da der Subventionswert der Förderung mit der Nutzungsdauer des geförderten Investitionsgutes steigt. Im Hinblick auf die allokativen Zielsetzung der Förderung ist es als problematisch anzusehen, daß dabei Kapazitäten aufgebaut wurden, die in näherer Zukunft nicht ausgelastet werden können. Anzeichen dafür gibt es bei Gewerbegebieten, Einkaufszentren oder Büroflächen. Die Leerstandsquote bei Büroflächen in ostdeutschen Städten beläuft sich nach Angaben der Immobilienwirtschaft auf durchschnittlich 8 vH bis 10 vH. Nach Fertigstellung der geplanten Projekte wird sogar eine Steigerung auf 15 vH für möglich gehalten. Besonders problematisch ist die Situation in Leipzig, das Ende 1995 eine Leerstandsquote von rund 22 vH aufwies, die Schätzungen zufolge bis Ende 1997 auf 35 vH bis 40 vH steigen wird (Handelsblatt vom 27. September 1996: 29). Auch bei den in Ostdeutschland in den letzten Jahren errichteten großflächigen Einkaufszentren kristallisieren sich Überkapazitäten heraus. Hier entfiel 1994 auf jeden Einwohner bereits zweieinhalbmal soviel Verkaufsfläche wie in Westdeutschland. Unter Einbeziehung der geplanten Flächen beträgt das Verhältnis der Verkaufsfläche je Einwohner in den alten und in den neuen Ländern 1:10 (Güttler u.a. 1995: 6). Insbesondere wenn die angestrebte Belebung des innerstädtischen Handels gelingt, wird sich eine Auslastung dieser Flächen kaum realisieren lassen. Anzeichen für ein Überangebot lassen sich schließlich auch bei Gewerbegebieten feststellen. So wiesen die mit Mitteln aus der Gemein-

schaftsaufgabe zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur erschlossenen Gewerbegebiete Ende 1995 eine Belegungsquote von durchschnittlich 64 vH auf; davon können nur die verkauften Flächen (58 vH) als verbindlich betrachtet werden⁶¹. Erwartungsgemäß streut die Belegung recht stark zwischen ländlichen Regionen und Ballungsräumen. Sie kann freilich noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden (vgl. auch Kühn und Floeting 1995). Den mit GA-Mitteln geförderten Gewerbegebieten stehen nach Einschätzung des BMWi nochmals etwa doppelt soviel anderweitig, vor allem privat erschlossene Gebiete gegenüber. Über deren Belegung existieren jedoch keine Angaben.

Das Überangebot an gewerblich nutzbaren Bauten ist unter anderem auf die Anreizwirkung der Sonderabschreibungen zurückzuführen. Sie machten entsprechende Investitionen in Ostdeutschland zu einer attraktiven Kapitalanlage- und Steuersparmöglichkeit, ohne daß damit die üblichen unternehmerischen Produktionsrisiken verbunden waren. Die Projektierung und Finanzierung gewerblicher Bauten wurde häufig von zwischengeschalteten, spezialisierten Dienstleistungsunternehmen übernommen. Eine realistische Einschätzung des tatsächlichen Bedarfs seitens der Investoren ist dabei wohl vielfach unterblieben.

Offenbar wurde auch die Nachfrage nach Gewerbegebieten häufig falsch eingeschätzt. Auch dazu mögen die Fördermöglichkeiten beigetragen haben. Die unter kommunaler Trägerschaft errichteten Gewerbegebiete wurden neben Krediten aus dem Kommunalkreditprogramm vor allem aus GA-Zuschüssen subventioniert. Der durchschnittliche Fördersatz belief sich dabei zwischen 1990 und 1995 auf immerhin 63 vH der Investitionskosten.

Begünstigung von Unternehmen in Regionalmärkten

Die Investitionstätigkeit im ostdeutschen Unternehmenssektor hat sich bislang auf Wirtschaftszweige konzentriert, die ihre Güter und Leistungen vorwiegend in Ostdeutschland absetzen. So entfielen nach Schätzungen rund 74 vH der zwischen 1991 und 1996 durchgeführten Unternehmensinvestitionen auf die binnenorientierten Sektoren Energie- und Wasserversorgung, Verkehr- und Nachrichtenübermittlung, die Dienstleistungen, den Handel und das Baugewerbe.⁶² Auch innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes, dem die Schlüsselrolle im Hinblick auf den überregionalen Absatz zukommt, wurde wiederum ein großer Anteil der Investitionen in Produktionszweigen durchgeführt, die vorwiegend lokale Absatzmärkte bedienen und daher von der transfargestützten Nachfrage profitieren konnten. Dazu zählen das Handwerk, die baunahen Branchen (Steine und Erden, Kunststoffwaren, Glasgewerbe, Stahlbau, Holzverarbeitung) und Wirtschaftszweige, die den regionalen Bedarf befriedigen (Nahrungs- und Genußmittel, Druckereien). Diese Investitionen dienen vor allem der Erschließung des ostdeutschen Marktes. In Fällen aber, in denen ein Unternehmen gute Absatzmöglichkeiten sieht, seine Branchenzugehörigkeit die räumliche Nähe zum regionalen Absatzmarkt erfordert und in denen damit die Standortentscheidung schon vorgegeben ist, ist bei staatlichen Investitionsanreizen die Gefahr von Mitnahmeeffekten sehr groß.

Fazit

Alles in allem lassen sich in Ostdeutschland im Hinblick auf die alloкатive Zielsetzung der Förderung einige problematische Entwicklungen feststellen. Sie betreffen zum einen die Subventionierung von Produktionskapazitäten, die wohl auch mittelfristig nicht ausgelastet sein werden. Dazu zählen sowohl gewerbliche Nutzflächen als auch generell am Standort Deutschland langfristig wenig wettbewerbsfähige Industriezweige. Auch in den vom Baugewerbe abhängigen Bereichen wurden wohl Überkapazitäten geschaffen. Gleichzeitig wurden Subventionen für Investitionen in Regionalmärkten gewährt, die vermutlich mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden waren. Nicht in allen Fällen kann daraus aber die Schlußfolgerung gezogen werden, die diagnostizierten Entwicklungen seien ursächlich von der Förderung verschuldet. In vielen Fällen können Fehlentwicklungen auch auf falsche unternehmerische Entscheidungen zurückgeführt werden. Eine förderinduzierte systematische Verzerrung zugunsten ka-

pitalintensiver Investitionen ist insgesamt nicht festzustellen. Dennoch haben die Subventionen zum Erhalt — auch kapitalintensiver — altindustrieller Kerne beigetragen.

IV. Wirtschaftsförderung im Urteil der Industrieunternehmen: Ergebnisse einer Umfrage

1. Inanspruchnahme und Bewertung einzelner Maßnahmen

In der jüngsten Erhebung des DIW unter den Unternehmen der ostdeutschen Industrie ist ein Themenblock über die Wirtschaftsförderung aufgenommen worden. Gefragt wurde nach der Inanspruchnahme und der Bewertung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung,⁶³ nach Problemen und Verbesserungsvorschlägen bei den Verfahren der Förderung sowie danach, welche Maßnahmen die Unternehmen in nächster Zukunft für erforderlich halten.

Den Erhebungsergebnissen zufolge wurde die Förderung in den letzten Jahren sehr rege in Anspruch genommen. Vor allem wurde auf die Investitionshilfen zurückgegriffen (Tabelle 23). Die allgemein gewährte Investitionszulage haben 90 vH aller Unternehmen erhalten, von den größeren Unternehmen waren es sogar alle. Auch die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) wurde von dem überwiegenden Teil der Unternehmen (70 vH) genutzt — und zwar von den großen Firmen viel häufiger als von den kleinen (Tabelle A14). Das wird wohl daran liegen, daß die Investitionszulage nur für diejenigen Unternehmen in Betracht kommt, die einen erheblichen Teil ihres Umsatzes außerhalb ihrer Region erzielen — und diese Bedingung können große Unternehmen leichter erfüllen als kleine. Beide Maßnahmen werden von dem allergrößten Teil der Unternehmen als „sehr nützlich“ eingestuft. Das ist bei den Investitionszuschüssen noch häufiger als bei den Zulagen der Fall — wohl deshalb, weil die Förderung durch Zuschüsse höher ist.

Tabelle 23 – Inanspruchnahme und Bewertung der Wirtschaftsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen (vorläufige Ergebnisse)

	Unternehmen, die die jeweilige Förderung in Anspruch genommen haben (in vH aller Unternehmen)	davon empfanden ... vH die jeweilige Förderung als ...		
		sehr nützlich	auch nützlich	wenig nützlich
Investitionszulagen	91	75	21	4
Investitionszuschüsse	71	84	12	4
Sonderabschreibungen	65	49	33	18
Eigenkapitalhilfe	42	66	27	7
Existenzgründungshilfen	32	62	27	11
Sonstige Kredite für betriebliche Investitionen	66	66	30	4
Förderung von Forschung und Entwicklung	49	61	29	10
Absatzförderung	44	45	37	18
Beratungshilfen	42	25	38	37
Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmensführung	30	25	49	26
Programme zur Konsolidierung oder Liquiditätssicherung	21	49	32	19
Zuschüsse zur Einstellung von Arbeitskräften	66	47	39	14

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Die Möglichkeit, Sonderabschreibungen für Investitionen geltend zu machen, ist ebenfalls vielfach genutzt worden. Diese Maßnahme wird allerdings von den Unternehmen weitaus weniger oft als hilfreich empfunden als die Investitionszuschüsse und -zulagen. Dieses Ergebnis ist wohl damit zu er-

klären, daß der Subventionswert der erhöhten Abschreibungen in vielen Fällen — insbesondere wenn es sich um Investitionen in Ausrüstungen handelt — vergleichsweise gering ist. Wahrscheinlich ist aber auch, daß viele Unternehmen diese Möglichkeit in den letzten Jahren nicht ausreichend nutzen konnten, weil sie nur geringe Gewinne zu versteuern hatten. Das gilt insbesondere für die kleinen eigenständigen Unternehmen; die größeren Betriebe indes, die sich im Besitz westdeutscher oder ausländischer Muttergesellschaften befinden, konnten der Umfrage zufolge in großer Zahl Nutzen aus den Abschreibungsvergünstigungen ziehen (Tabelle A15).

Auch subventionierte Kredite verschiedener Art wurden von zwei Dritteln aller Unternehmen in Anspruch genommen. Lediglich bei den für ostdeutsche Verhältnisse großen Betrieben und bei den Kleinstunternehmen war das nicht so häufig der Fall. Bei den großen Unternehmen mag es daran liegen, daß viele Kreditprogramme nur für den Mittelstand gelten, bei den Kleinstbetrieben daran, daß manch ein Unternehmer sich nicht verschulden will oder gar keine Kenntnis von günstigen Krediten hat. Diejenigen Unternehmen dagegen, die einen subventionierten Kredit aufgenommen haben, stufen dieses Förderinstrument größtenteils als sehr nützlich ein. Ebenfalls sehr rege ist auf Hilfen bei der Einstellung von Arbeitskräften zurückgegriffen worden, von denen es eine beachtliche Zahl gibt und die insbesondere darauf abzielen, Jugendlichen oder Problemgruppen des Arbeitsmarktes eine Beschäftigung auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt zu verschaffen. Insgesamt fällt auch bei dieser Art von Maßnahme das Urteil der Unternehmen positiv aus.

Weitaus weniger häufig als die Mittel zur Förderung von Investitionen und die zur Einstellung von Arbeitskräften sind die Eigenkapital- und die Existenzgründungshilfen in Anspruch genommen worden. Das ist freilich nicht erstaunlich, handelt es sich bei diesen Subventionen doch um solche, die nur zur Unterstützung von neugegründeten und von mittelständischen Unternehmen bestimmt sind. Diese Hilfen, die im wesentlichen in Form günstiger Kredite vergeben werden, hat schätzungsweise etwa die Hälfte der Unternehmen erhalten, und die meisten davon sehen sie als eine wichtige Unterstützung an. Es ist erstaunlich, daß dieser Anteil in Anbetracht der beschriebenen schwierigen Situation in der ostdeutschen Industrie nicht noch größer ist. Eine Erklärung könnte sein, daß manch ein Unternehmer diese Programme nicht kennt, eine andere, daß die erforderlichen Eigenmittel fehlen, die bei Inanspruchnahme dieser Förderinstrumente eingesetzt werden müssen.

Positiv werden auch die zahlreichen Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung bewertet, die von der Hälfte aller Industrieunternehmen in Anspruch genommen wurden. Vor allem die größeren Unternehmen haben sich an diesem Programm beteiligt. Gleichwohl ist der Anteil der kleinen Unternehmen, die Subventionen für Forschung und Entwicklung erhalten haben, nicht gering. Auf Hilfen zur Absatzförderung indes greifen vornehmlich kleine, eigenständige Unternehmen zurück. Das liegt wohl zum einen an den Vergabebedingungen bei einigen Programmen; beispielsweise können nur mittelständische Unternehmen Mittel des Bundes zur Förderung der Teilnahme an Inlandsmessen beantragen. Zum anderen dürften die Betriebe im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen Absatzsubventionen deswegen in vergleichsweise geringem Maße nachfragen, weil sie sie nicht nötig haben; nicht selten sorgt die Muttergesellschaft für den Absatz.

Maßnahmen zur Liquiditätssicherung oder Konsolidierungshilfen hat bisher ein Fünftel aller Unternehmen in Anspruch genommen. Bedenkt man, daß es sich bei diesen Instrumenten um Rettungsanker handelt, die Unternehmen vor dem Konkurs bzw. der Gesamtvollstreckung bewahren sollen, ist das ein hoher Anteil. Vergleichsweise häufig mußten eigenständige Unternehmen auf diese Maßnahmen zurückgreifen, bei den Zweigbetrieben von Unternehmen aus dem Westen war das bei immerhin einem Siebtel der Fall. Die Zahl derjenigen Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen, bei denen die Entwicklungsmöglichkeiten weit überschätzt worden sind, dürfte aber deutlich größer sein. Manch einer davon dürfte deswegen nicht zu öffentlichen Mitteln zur Liquiditätssicherung und Konsolidierung gegriffen haben, weil die Gesellschafter im Westen die nötigen finanziellen Mittel zuschießen.

Recht häufig wurden in der ostdeutschen Industrie subventionierte Beratungsleistungen und andere Fördermaßnahmen zur Qualifizierung der Unternehmensleitung in Anspruch genommen. Das Urteil über diese Maßnahmen fällt kritisch aus; zwar gibt es nicht wenige Unternehmen, die sie als sehr hilfreich einstufen, größer als deren Zahl ist jedoch die Zahl derjenigen Unternehmen, die angaben, keinen Nutzen davon gehabt zu haben. Es kann sein, daß ihre Ansprüche an diese Maßnahmen überzogen waren, es kann aber auch sein, daß die angebotenen Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mangelhaft waren.

Alles in allem sind die angebotenen Subventionen stark nachgefragt worden, und die meisten Fördermaßnahmen wurden als hilfreich empfunden. Ein anderes Ergebnis wäre freilich sehr überraschend gewesen, denn Subventionen sind in der Regel willkommen.

2. Beurteilung von Förderpraxis und Transparenz des Förderangebots

Die ostdeutschen Industrieunternehmen üben häufig Kritik an der bisherigen Förderpraxis: Sie empfinden das System der Förderung als schwer durchschaubar und bewerten die Verfahren als zu bürokratisch. Dies gilt insbesondere für kleine Unternehmen (Tabellen 24 und A16). Die von vielen Seiten (wie Kammern, Verbänden und Wirtschaftsförderungsgesellschaften) angebotenen Beratungen über die Wirtschaftsförderung helfen nach Ansicht einer großen Zahl von Betrieben bei diesem Problem auch nicht weiter. In den kleinen Betrieben mangelt es häufig an personellen Kapazitäten und an Zeit, um sich in dem komplexen System von Maßnahmen zurechtzufinden. In diesen ist die Geschäftsleitung meist dünn besetzt, und nur wenige Personen — nicht selten ist es nur der Unternehmer selbst — stehen zur Verfügung, die sich um die dispositiven Funktionen des Betriebes — wie Produktionssteuerung, Einkauf, Werbung, Vertrieb, Finanzen und steuerliche Fragen — kümmern können. In Anbetracht all dieser Aufgaben fehlt oftmals in Kleinbetrieben die Zeit, sich durch die vielfältigen För-

Tabelle 24 – Bewertung der Praxis bei der Wirtschaftsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen nach Größenklasse (vorläufige Ergebnisse)

	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen mit ... Beschäftigten						
		1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 199	200 bis 499	500 und mehr
Von der jeweiligen Gruppe stimmten ... vH der Unternehmen der Aussage zu								
Es ist schwer, einen umfassenden Überblick über die gesamte Wirtschaftsförderung zu gewinnen	77	80	79	78	76	77	66	67
Es ist schwierig, die am besten geeigneten Maßnahmen auszuwählen	67	70	70	67	70	66	53	50
Die Beratung über in Frage kommende Maßnahmen ist unzureichend	50	54	55	51	52	42	36	35
Es gibt zu viele unterschiedliche Stellen, bei denen die jeweiligen Fördermittel beantragt werden müssen	73	73	75	73	75	72	66	65
Es ist für die Planungen des Unternehmens sehr hinderlich, daß die Bewilligung der beantragten Fördermittel ungewiß ist	78	83	84	79	72	74	69	68
Bei der Beantragung von Fördermitteln werden zu viele bzw. zu detaillierte Unterlagen verlangt	43	38	44	46	45	43	35	41
Die Bearbeitung der Anträge auf Fördermittel dauert zu lange	42	43	40	44	43	40	30	41
Die Zeit zwischen Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel ist zu lange	30	30	32	32	30	26	23	18

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

dermaßnahmen durchzuarbeiten.⁶⁴ Aber nicht nur viele Kleinbetriebe haben häufig Schwierigkeiten, sich in dem Subventionsinstrumentarium zurechtzufinden. Seine Intransparenz wird ebenso von großen Unternehmen bemängelt.

Drei Viertel der Unternehmen kritisieren aber auch, daß es zu vielen Stellen gibt, bei denen die Subventionen beantragt werden müssen. Besonders die kleinen Unternehmen empfinden das als hinderlich. Eine geringe Zahl von Unternehmen meint, daß bei der Beantragung von Fördermitteln zu viele oder zu detaillierte Unterlagen vorgelegt werden müssen.

Oft wird auch bemängelt, daß die Bewilligung der beantragten Fördermittel ungewiß ist. Das hat eine erhebliche Planungsunsicherheit zur Folge. Es wird daher abgewartet, ob die beantragten Fördermittel bewilligt werden. Mitunter wird ein geplantes Projekt auch in kleineren Dimensionen in Angriff genommen. Dann werden zwar Fördermittel beantragt, diese werden aber nicht in das finanzielle Kalkül des Projektes einbezogen. Wenn sie dann doch gewährt werden, verschaffen sie dem Unternehmen zwar finanzielle Mittel; das eigentliche Ziel — bestimmte unternehmerische Aktivitäten anzuregen — haben sie in diesen Fällen aber verfehlt.

Planungsunsicherheit gibt es aber nicht nur deswegen, weil in der Regel kein Rechtsanspruch auf Förderung besteht, sondern auch wegen wegen zu langer Wartezeiten zwischen Beantragung und Bewilligung der Fördermittel. Mehr als 40 vH der Unternehmen geben an, die Erfahrung gemacht zu haben, daß die Bewilligung beantragter Mittel zu lange dauert. Besonders häufig werden lange Wartezeiten bei der Bewilligung der Investitionszuschüsse kritisiert, beim Bewilligungsverfahren der Investitionszulagen ist das dagegen nur selten der Fall. Das mag daran liegen, daß Verzögerungen bei der Bewilligung von Investitionszuschüssen schwerer wiegen als Wartezeiten bei der Vergabe von Investitionszulagen — bei den Zuschüssen ist der Fördersatz inzwischen weitaus höher als bei den Zulagen. Nach den Ergebnissen der Umfrage wird über beantragte FuE-Mittel ebenfalls oft erst sehr spät entschieden, und nicht selten scheint das auch bei subventionierten Krediten der Fall zu sein. Bei den anderen Fördermaßnahmen gibt es diese Schwierigkeiten nach den Angaben der Unternehmen eher selten.

Die Ursachen für schleppende Bewilligungsverfahren lassen sich anhand der Umfrageergebnisse nicht bestimmen. Sicherlich wird es viele Gründe und unterschiedliche Verantwortlichkeiten geben. Verzögerungen können entstehen, weil die Unternehmen unzureichende Unterlagen einreichen, weil es Zweifel über die Förderfähigkeit eines Projektes gibt oder weil das Bewilligungsverfahren zu bürokratisch ist, da zu viele Stellen in die Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln einbezogen werden. Letzteres scheint nicht selten bei der FuE-Förderung der Fall zu sein. Diese Vermutung stützt sich auf zahlreiche entsprechende Angaben der Unternehmen in der Umfrage; typisch ist die Aussage eines Unternehmers, der die *„Verringerung der Bearbeiter und Projektträger“* fordert, da sie ihre *„Aufgabe hauptsächlich zum Selbstzweck betreiben und nicht dem Ziel einer schnellen, unbürokratischen Förderung gerecht werden“*.

Die Bewilligung von Fördermitteln kann auch deswegen lange dauern, weil ein Förderprogramm bereits abgeschlossen ist und diejenigen Unternehmer, die die Förderung zu spät beantragt haben, auf eine Neuauflage des Programms warten müssen. Das kann mitunter lange dauern. So war bei der Debatte um den 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe *„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* lange Zeit der Umfang der Investitionszuschüsse, die in Ostdeutschland gewährt werden sollen, strittig.

Verzögerungen gibt es aber nicht nur zwischen Antragstellung und Bewilligung von Fördermitteln, sondern auch — aber nicht so häufig — auf dem Weg von der Bewilligung bis zur Auszahlung der Subventionen. Im Zentrum der Kritik stehen wiederum die FuE-Mittel und die Investitionszuschüsse. Diese Kritik ist wohl nicht immer unberechtigt, denn in der Vergangenheit gab es nicht selten das Problem, daß Fördermittel zwar bewilligt worden waren, aber nicht ausgezahlt werden konnten, weil das finanzielle Volumen der Programme erschöpft war.

3. Benötigte Fördermaßnahmen

Aus der bisherigen Inanspruchnahme von Fördermitteln und deren Bewertung durch die Unternehmen läßt sich nicht ableiten, welche Subventionen sie in der nächsten Zeit vorrangig als Unterstützung benötigen. Die Angaben der Unternehmen zu dieser Frage⁶⁵ ergeben einen umfangreichen Katalog an Hilfen, die als wichtig erachtet werden. Zum Teil nennen sie spezielle Maßnahmen, zum Teil Ziele von Maßnahmen wie „*Förderung von Investitionen*“, oder sie erheben allgemeine Forderungen an die Politik wie: „*Förderung erhöhen*“, „*Steuern senken*“ oder „*Infrastruktur erneuern*“. Zur besseren Übersicht wurden die vielfältigen Angaben in dreizehn Gruppen zusammengefaßt (Tabelle 25).

Auf den ersten Blick scheint das Bild der künftig benötigten Subventionen dem der bisher in Anspruch genommenen und positiv bewerteten Fördermittel zu ähneln. Auf den zweiten Blick zeigen sich jedoch Unterschiede. Vor allem fällt auf, daß insgesamt nur wenige Unternehmen die häufig in Anspruch genommenen Einstellungszuschüsse und Sonderabschreibungsmöglichkeiten in Zukunft für besonders wichtig halten. Bedeutung haben diese nur für kleine Teile bestimmter Gruppen der ostdeutschen Industrie. Sonderabschreibungen haben für einige Betriebe von Unternehmen mit einer Zentrale im Westen einen hohen Stellenwert, und Einstellungszuschüsse sind vergleichsweise häufig unter Kleinbetrieben beliebt. An Beratungshilfen besteht ebenfalls kein sehr großes Interesse, dasselbe gilt für Fördermittel zur Qualifizierung von Arbeitnehmern. Vergleichsweise groß ist die Zahl derjenigen Unternehmen, die meinen, daß Eigenkapitalhilfen ein Instrument sind, das ihnen in nächster Zeit helfen würde.

Von großer Bedeutung sind nach dem Urteil der Unternehmen Teile der Investitionsförderung — darunter vor allem die Investitionszuschüsse. Als wichtig werden ebenfalls Subventionen für Forschung und Entwicklung, Maßnahmen zur Ankurbelung des Absatzes und Liquiditätshilfen angesehen. Die Präferenzen für diese Förderungen sind in den einzelnen Teilen der ostdeutschen Industrie sehr unterschiedlich verteilt. Liquiditätshilfen, ebenso wie auch Eigenkapitalhilfen, werden erwartungsgemäß überdurchschnittlich häufig von denjenigen Unternehmen als wichtig angesehen, denen es wirtschaftlich schlecht geht. Generell haben sie für die kleinen und die Unternehmen mittlerer Größe, die sich nicht auf eine Muttergesellschaft im Westen stützen können, einen vergleichsweise hohen Stellenwert. Im Gegensatz dazu sind die Investitionsförderung und die FuE-Subventionen vor allem bei den großen Unternehmen und den Zweigbetrieben westdeutscher und ausländischer Gesellschaften von großer Relevanz sowie — aus einer anderen Perspektive betrachtet — bei denjenigen Unternehmen, denen es wirtschaftlich gut geht.

Die Absatzförderung wird dagegen in nahezu allen Teilen der ostdeutschen Industrie gleichermaßen häufig als hilfreiches Instrument eingestuft. Von den Unternehmen wird zumeist allerdings nicht näher ausgeführt, auf welche Weise die öffentliche Hand den Absatz ihrer Produkte unterstützen sollte. Wenn konkrete Maßnahmen genannt wurden, waren das vor allem die Messerförderung und die Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Mitunter wurde gefordert, daß der Staat Kooperationen zwischen Zulieferern und Abnehmern initiieren soll. Zudem gab es einige Stimmen, die Zölle zum Schutz vor „Billigimporten“ verlangten.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Umfrage, daß die Investitionsförderung auch in nächster Zeit noch von großer Bedeutung sein sollte. Sie steht aber nicht allein im Mittelpunkt des Interesses. Das ist wohl zum einem darauf zurückzuführen, daß die Erneuerung des Kapitalstocks weiter fortgeschritten ist, zum anderen darauf, daß ein erheblicher Teil der Unternehmen sich in einer schwierigen finanziellen Lage befindet, die es ihnen schwer macht zu investieren. Für einen erheblichen Teil der ostdeutschen Industrieunternehmen haben gegenwärtig andere Maßnahmen einen hohen Stellenwert: Bei den expandierenden Betrieben sind es häufig Subventionen zur Unterstützung ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, bei denjenigen Unternehmen, denen es wirtschaftlich schlecht geht, sind es Liquiditäts- oder Eigenkapitalhilfen.

Tabelle 25 – Die für die ostdeutschen Industrieunternehmen künftig wichtigen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung (vorläufige Ergebnisse)

	... vH der Unternehmen sehen für sich als eine künftige Maßnahme an:												
	Investitionszulagen	Investitionszuschüsse	Sonderabschreibungen	Sonstige Kredite	Investitionshilfen generell	Eigenkapitalhilfen	FuE-Hilfen	Absatzförderung	Beratungshilfen	Liquiditätshilfen	Einstellungszuschüsse	Hilfen bei Arbeitnehmerqualifizierung	Sonstiges
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>													
Private Unternehmen	7	14	1	6	10	7	13	15	2	14	4	3	5
davon:													
Eigenständige Unternehmen	6	13	1	7	9	8	12	15	2	16	4	3	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	11	18	3	2	13	3	16	15	1	6	4	3	6
davon:													
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	6	8	3	14	9	8	9	17	3	11	8	2	2
Reprivatisierte Unternehmen	9	14	1	6	9	6	7	15	2	19	3	3	6
Privatisierte Unternehmen	8	16	2	5	9	6	13	15	2	14	3	3	5
davon:													
Eigenständige Unternehmen	7	16	1	5	9	7	12	14	2	17	3	2	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	10	19	2	3	10	4	16	18	2	5	4	3	5
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	6	12	1	7	11	8	15	14	1	12	4	3	6
davon:													
Eigenständige Unternehmen	5	11	1	8	10	10	15	16	1	13	4	3	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	11	17	2	2	17	1	17	7	0	8	4	5	9
<i>Größenklasse</i>													
Unternehmen mit ... Beschäftigten													
1 bis 9	3	9	0	8	9	9	13	17	2	14	6	3	8
10 bis 19	6	12	0	8	12	10	13	14	2	12	4	3	5
20 bis 49	8	14	2	6	9	6	11	14	2	17	4	4	4
50 bis 99	6	17	1	5	12	8	14	16	0	14	2	2	5
100 bis 199	9	17	2	3	6	6	14	13	1	16	3	1	10
200 bis 499	10	19	5	3	9	1	23	13	1	1	3	1	9
500 und mehr	16	22	3	0	9	0	25	13	0	0	3	6	3
<i>Absatzschwerpunkt</i>													
Unternehmen, von deren Umsatz 75 vH und mehr auf die neuen Bundesländer entfallen	6	13	1	7	8	9	7	16	1	17	5	3	7
Unternehmen, von deren Umsatz 66 vH und mehr auf Westdeutschland und das Ausland entfallen	7	16	1	5	11	5	15	15	1	10	3	3	7
Übrige Unternehmen	9	12	1	5	9	8	16	12	2	16	3	2	3
<i>Wettbewerbsprobleme</i>													
Unternehmen, die im Wettbewerb ...													
große Probleme haben	5	11	0	6	9	9	11	16	2	19	4	2	6
keine großen Probleme haben	12	21	3	5	11	3	16	13	2	4	4	4	4
Alle Unternehmen	7	14	1	6	10	7	13	15	2	14	4	3	5

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

4. Vorschläge der Unternehmen zur Verbesserung der Praxis bei der Wirtschaftsförderung

Die Verbesserungsvorschläge, die die Unternehmen in der Umfrage gemacht haben, ergeben sich zu einem großen Teil aus ihrer Kritik an der bisherigen Förderpraxis. Gefordert wird vor allem — und zwar von allen Gruppen der ostdeutschen Industrie gleichermaßen häufig —, die Förderung auf wenige Maßnahmen zu konzentrieren und die Stellen, bei denen Förderanträge eingereicht werden müssen, zusammenzufassen (Tabelle A17). Häufig wird auch nach einer Vereinfachung der Verfahren verlangt; dabei sind die Aufforderungen an die Politik in der Regel sehr allgemein gehalten — die Schlagworte sind: „Weniger Bürokratie“, „Förderung sollte weniger restriktiv sein“ und ähnliches. Ebenfalls viele Unternehmen wünschen sich eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten von Förderan-

trägen bei den jeweiligen Vergabestellen. Kleine Unternehmen halten es zudem oftmals für erforderlich, daß die Beratung über die Wirtschaftsförderung verbessert wird.

Nicht gering ist die Zahl derjenigen Unternehmen, die für eine Ausweitung der Förderung plädieren. Zum Teil wird gefordert, die Höhe der Subventionierung bei einigen Maßnahmen aufzustocken oder neue Maßnahmen einzuführen, wie Wertschöpfungspräferenzen, kostenlose Bereitstellung von Gewerbeflächen, Hilfen bei bestimmten Umweltschutzmaßnahmen und die Subventionierung von Risikokapital. Der Wunsch nach zusätzlichen Maßnahmen steht freilich im Gegensatz zu der von den Unternehmen selbst häufig vertretenen Forderung, daß die Fördermittel in ihrer Zahl reduziert werden sollten. Für das einzelne Unternehmen gibt es diesen Widerspruch freilich nicht: Jedes Unternehmen sieht für sich einzelne Subventionen als besonders wichtig an. In der Summe ergeben all die präferierten Fördermittel dann eine große Fülle gewünschter Unterstützungsmaßnahmen.

Von einer Reihe von Unternehmen wird vorgeschlagen, die Förderung stärker auf bestimmte Gruppen von Unternehmen zu konzentrieren, und zwar auf diejenigen, denen sie selbst angehören. Mitunter wird verlangt, daß die Förderung stärker sektoral differenziert werden müßte, so daß bestimmte Industriezweige bevorzugt Fördermittel erhalten. Von einigen anderen Unternehmen wird das Gegenteil vorgeschlagen — nämlich keine Subventionen mehr zu zahlen, damit nicht noch mehr Konkurrenz entsteht. Das meinen beispielsweise einige Hersteller von Baustoffen. Ebenso gibt es Stimmen, die sich für eine stärkere regionale Differenzierung aussprechen, so daß in die besonders strukturschwachen Gebiete höhere Unternehmenssubventionen fließen können. Vergleichsweise groß ist die Zahl derjenigen Unternehmen, die vorschlagen, die Förderung stärker oder ausschließlich auf den Mittelstand zu konzentrieren. Wie sich aus den Angaben in den Fragebögen ersehen läßt, rührt diese Forderung kleiner Unternehmen vor allem daher, daß sich diese gegenüber den Großunternehmen benachteiligt fühlen. Zwar erhalten sie in der Regel ebenfalls Subventionen, meinen aber, daß sie angesichts der riesigen Summen öffentlicher Gelder, die in die Sanierung „industrieller Kerne“ oder die in den Aufbau neuer Großbetriebe fließen, ungerecht behandelt werden.

Nicht selten — und wiederum vergleichsweise häufig von kleinen Unternehmen — wird verlangt, die Hausbanken aus dem Förderverfahren herauszuhalten, weil diese die Beantragung von Subventionen behindern würden. Es mag wohl in Einzelfällen so sein, daß die Banken einem Kunden lieber einen eigenen Kredit offerieren, als ihn auf günstigere Förderkredite hinzuweisen. Die Regel ist das aber wohl nicht. Die Banken sind gehalten zu prüfen, ob ein Unternehmer kreditwürdig und in der Lage ist, bei einem Vorhaben, für das er Kredite benötigt, in gewissem Umfang auch Eigenmittel zu mobilisieren. Ist das nicht der Fall, wird der Förderantrag von den Banken erst gar nicht gestellt. Bemerkenswert ist, daß die Mehrzahl derjenigen Unternehmen, die die Banken aus diesem Verfahren ausklammern wollen, sich nach eigenen Angaben in einer schwierigen finanziellen Situation befinden und über keine ausreichenden Kreditsicherheiten verfügen.

V. Exkurs: Nachverhandlungen zwischen der BvS und den Käufern ehemaliger Treuhandunternehmen

Neben der Förderung, die ostdeutschen Unternehmen von Bund, Ländern und Förderbanken gewährt wird, mehren sich in letzter Zeit auch die Fälle, in denen die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) im Rahmen ihres Vertragsmanagements⁶⁶ in Anspruch genommen wird. Aus verschiedenen Anlässen kann es zu Nachverhandlungen kommen, in denen über die konkrete Ausgestaltung und Erfüllung der Privatisierungsverträge verhandelt wird. Unabhängig von einzelnen öffentlichkeitswirksamen Verfahren ist die BvS in eine Vielzahl von Nachverhandlungen involviert. Dies wirft die Frage auf, ob es sich dabei um ein verdecktes Instrument zur Sanierung notleidender Betriebe handelt.

1. Ausmaß der Nachverhandlungen bei der BvS

Bisher ist fast jeder fünfte Vertrag des Vertragsbestandes der BvS Gegenstand von Nachbesserungen gewesen. Ende September 1996 hatte die BvS bei gut 12 vH aller Verträge die Nachverhandlungen bereits abgeschlossen, in weiteren knapp 7 vH aller Verträge wurden noch Nachverhandlungen geführt (Tabelle 26). Dabei ist der Teil des Vertragsbestandes, für den die Zentrale der BvS zuständig ist, weitaus häufiger von Nachverhandlungen betroffen als der Teil des Vertragsbestandes, für den die Geschäftsstellen verantwortlich sind (BvS 1996a: 16).⁶⁷ Das zeigt, daß die Privatisierungen größerer Unternehmen bisher häufiger Gegenstand von Nachverhandlungen gewesen sind als die Verträge, die kleinere Unternehmenseinheiten betrafen.

Tabelle 26 – Vertragsmanagement und Nachverhandlungen (Stand Ende September 1996)

	Anzahl	vH des Gesamtbestandes
Gesamtbestand der Verträge	38 452	100,0
Vertragsmanagement beendet	12 338	32,1
darunter:		
Nachverhandlungen beendet	4 771	12,4
Laufende Nachverhandlungen	2 513	6,5

Quelle: BvS (1996c), IWH.

Die Bedeutung der Nachverhandlungen wird auch daran ersichtlich, daß der Anteil der nachverhandelten Verträge an der Gesamtzahl der Verträge, für die das Vertragsmanagement bereits beendet ist, Ende September 1996 knapp 40 vH betrug.

Umfragen lassen vermuten, daß die Unternehmen auch künftig ein Interesse an Nachverhandlungen haben werden (Barjak et al. 1996: 146). Auch läßt sich beobachten, daß die Zahl der langandauernden Nachverhandlungen kontinuierlich steigt, was darauf hindeutet, daß der Schwierigkeitsgrad der Verhandlungen zunimmt (vgl. u.a. BvS 1996b: 19). Dies alles weist darauf hin, daß es sich bei den Nachverhandlungen um ein unvermutet umfassendes Problem handelt, dessen Lösung bis Ende 1998 — dem Zeitpunkt, an dem die BvS ihre Tätigkeit beendet haben will — nicht unbedingt absehbar ist.

Der Streitwert, um den es sich bei den derzeit laufenden Nachverhandlungen handelt, umfaßt für die BvS ein finanzielles Risiko (das z.B. durch geforderte Kaufpreinsnächlässe oder den Verzicht auf Pönalen entsteht) in Höhe von rd. 2,7 Mrd. DM. Weiterhin beziehen sich die momentan laufenden Verhandlungen auf Investitionszusagen in Höhe von 531 Mill. DM und auf 7 425 Arbeitsplatzzusagen. Stellt man diese Streitwerte den insgesamt von der THA erlangten Erlös-, Investitions- und Beschäftigungszusagen gegenüber (Tabelle 27), so wird deutlich, daß der Anteil des finanziellen Risikos an den gesamten Erlöszusagen, die die THA erhalten hat, höher ist als der Anteil der nachverhandelten Zusagen an den Investitions- und Beschäftigungszusagen. Dies ist ein Hinweis darauf, daß Nachverhandlungen von den betreffenden Unternehmen derzeit vornehmlich darauf gerichtet sind, gegenüber den ursprünglichen Vereinbarungen direkte finanzielle Erleichterungen zu erlangen.

Tabelle 27 – Streitwerte der laufenden Nachverhandlungen (Stand Ende September 1996)

	Erlöszusagen in Mill. DM	Arbeitsplatzzusagen Anzahl	Investitionszusagen in Mill. DM
Streitwert der laufenden Verhandlungen insgesamt	2 708	7 425	531
Streitwert pro Vertrag	1,08	3,0	0,2
Streitwert als Anteil der von der THA erlangten Zusagen (vH)	4,0	0,7	0,3

Quelle: BvS (1995a, 1996c), IWH.

2. Anlässe für Nachverhandlungen

Konkretisierung der Vertragsinhalte

Einer der Gründe für Nachverhandlungen kann darin bestehen, daß bestimmte Vertragsinhalte der Konkretisierung bedürfen (z.B. die Terminierung von Kaufpreiszahlungen, die Relevanz von Nachbewertungs-, Spekulations- und Mehrerlösklauseln).⁶⁸ Hier besteht prinzipiell eine Neuverhandlungspflicht (Horn 1995b: 359). Die BvS wird in diesen Fällen von sich aus aktiv und strengt mit den Käufern Gespräche über die zu konkretisierenden Tatbestände an. Obwohl hierbei über noch offene Inhalte gesprochen wird, wird dieser Vorgang von der BvS als Nachverhandlung bezeichnet.

Juristische Probleme

Nachverhandlungen können auch aufgrund von Rechtsstreitigkeiten notwendig sein. Prinzipiell sind dabei drei verschiedene Rechtsgrundlagen für ein Nachverhandlungsrecht oder eine Nachverhandlungspflicht denkbar:

- (1) In Einzelfällen kann es möglich sein, daß der Privatisierungsvertrag nicht eindeutig formuliert worden ist und deswegen verschiedene Auslegungsmöglichkeiten existieren. Dann wird eine nachträgliche Anpassung aus juristischer Sicht erforderlich. Dazu können auch vereinbarte Ausnahmeregelungen führen, beispielsweise bei Pönalen, deren Zahlung u.U. an besondere Umstände, die nicht in der Verantwortung des Investors liegen, gebunden worden ist (Sitte und Tofaute 1996: 57).
- (2) Eine Rechtsgrundlage der Nachverhandlungen könnte darstellen, daß die Privatisierungsverträge zwar der Risikoverteilung dienen sollten (der Investor erhält die Chance auf zukünftige Unternehmensgewinne, trägt jedoch auch das Risiko unerwarteter Verluste), daß es aber einen Punkt gibt, an dem die vertragliche Bindung aufgrund bestimmter Unwirksamkeitsgründe enden könnte. Diese Möglichkeit könnte sich ergeben, wenn sich die Geschäftsgrundlage, d.h. die vertragswesentlichen Umstände, maßgeblich geändert haben. Es ist allerdings strittig, ob dies im Fall der Privatisierung in den neuen Bundesländern regelmäßig oder nur in extremen Ausnahmefällen, in denen die Existenz des Unternehmens im Falle der Leistungserbringung gefährdet ist, zutrifft (Ebbing 1995: 382 ff.; Horn 1995a: 309).
- (3) Umstritten ist auch, ob eine Anwendung des Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen in Frage kommt (Horn 1995a: 311; Steffan 1996: 69). Nach dem AGB-Gesetz dürfen Vertragsbedingungen, die in vorformulierter Art in einer Vielzahl von Verträgen enthalten sind, den Vertragspartner nicht unangemessen benachteiligen (Ebbing 1995: 351). Unter das AGB-Gesetz würden all die Vertragsbestandteile fallen, die nicht individuell ausgehandelt worden sind, sondern in standardisierter Form mehrfach oder in einem Großteil der Verträge Verwendung fanden (z.B. die Investitions- und Arbeitsplatzzusagen).⁶⁹ Da aus der Einhaltung der Investitions- und Beschäftigungszusagen durchaus wesentliche Nachteile erwachsen können, wären die Käufer, wäre dieses Gesetz anwendbar, nicht verpflichtet, die Zusagen einzuhalten.

Wirtschaftliche Schwierigkeiten der Unternehmen

Häufig bemühen sich die Käufer von Treuhandunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen, durch eine Änderung der Privatisierungskonditionen gewisse erleichternde, liquiditätswirksame Vereinbarungen zu erreichen. Ersucht wird z.B. um Kaufpreinsnachlässe oder um eine Verringerung oder Vertagung der Investitions- und Beschäftigungszusagen.⁷⁰

Nach Aussage der BvS besteht in den Fällen, in denen Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind, keine Nachsorgepflicht. Es wird jedoch auch betont, daß aufgrund eines mangelnden Entgegenkommens ihrerseits noch kein sanierungsfähiges Unternehmen in Konkurs gegangen sei (BvS 1995b: 6). Falls mit einem glaubwürdigen Konzept die Sanierungsfähigkeit des Betriebs nachge-

wiesen werden kann, wird von der BvS, der Unternehmensführung, den beteiligten Banken und den Wirtschaftsministerien der Bundesländer gemeinsam eine Lösung erarbeitet. Die Hausbanken der Unternehmen und/oder die Förderbanken stellen Kredite und die Länder ihr Förderinstrumentarium zur Verfügung. Die BvS ihrerseits hilft durch Stundung oder Verringerung des Kaufpreises, durch den Erlaß von Pönalen, durch Liquiditätshilfen oder durch den Herauskauf von nicht betriebsnotwendigen Grundstücken. In Einzelfällen kommt es auch zu einer Rücknahme der betroffenen Unternehmen durch die BvS (vgl. u.a. BvS 1996d: 32 f.).

Es besteht hierbei die Gefahr, daß vom Käufer wirtschaftliche Schwierigkeiten eher hingenommen oder sogar vorgetäuscht werden mit dem Ziel, sich Vorteile zu verschaffen.⁷¹ Eine der schwierigsten Aufgaben des Vertragmanagements dürfte es in dieser Hinsicht sein, die tatsächliche wirtschaftliche Lage eines Unternehmens festzustellen und einem strategischen Verhalten der Investoren entgegenzuwirken. Darüber hinaus ist auch die Grenze zwischen juristischen und wirtschaftlichen Gründen für Vertragsverhandlungen in der Praxis vielfach fließend. Denn es ist aus Sicht des Käufers rational, Nachverhandlungen anzustreben, wenn diese wirtschaftliche Vorteile bringen könnten, aber juristische Gründe vorzugeben, deren Stichhaltigkeit oft nur gerichtlich geklärt werden kann. Quantitative Angaben über die konkreten Ergebnisse der Nachverhandlungen gibt es bisher nur wenige.⁷²

3. Beurteilung der Nachverhandlungen

Aus der Darstellung der verschiedenen Gründe für Nachverhandlungen wird deutlich, daß in einem Großteil der Fälle, in dem Vertragsinhalte zu konkretisieren oder die Verträge aus juristischen Gründen anfechtbar sind, eine Klärung im Rahmen von Nachverhandlungen unabdingbar ist. Debattierbar ist jedoch die Rolle der BvS bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Unternehmen.

Die Maßnahmen der BvS, mit denen sie Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten hilft, stellen Liquiditätshilfen dar, denen mitunter keine adäquate sofortige oder zukünftige Gegenleistung der Unternehmen gegenübersteht. Dies gilt auch in gewisser Hinsicht für die Herauslösung der Grundstücke: In diesen Fällen gibt es wohl häufig eine Differenz zwischen Marktwert und Leistung der BvS, die als eine Liquiditätshilfe interpretiert werden kann. Wären Marktwert und Leistung der BvS identisch, hätte das Unternehmen das Grundstück auch eigenständig verkaufen können, immer vorausgesetzt, es hätte die Verfügungsrechte.

Für dieses Verhalten hat die BvS natürlich gewisse Anreize: Sie ist als Gläubigerin an einem Überleben der Unternehmen interessiert, da ansonsten ihre Forderungen wertlos würden. Zudem besteht bei Insolvenz des Unternehmens die Gefahr, daß sie zusätzlich aus Bürgschaften in Regreß genommen wird (Küpper 1993: 332). Aus einem Konkurs könnten darüber hinaus durch den Verlust von Arbeitsplätzen weitere, gesamtwirtschaftliche Nachteile erwachsen.

Ein wichtiges Argument gegen diese Politik der BvS ist die daraus erwachsende Benachteiligung anderer Unternehmen, die derartige Hilfen nicht in Anspruch nehmen können.⁷³ Infolge der mangelnden Transparenz der üblichen Einzelfallentscheidungen entsteht ein großer Anreiz für die Unternehmen, „es mal bei der BvS zu versuchen“, bzw. ein geringerer Anreiz, unternehmerische Maßnahmen zur Umstrukturierung zu ergreifen.

Die Rolle der BvS im Rahmen der aus wirtschaftlichen Gründen geführten Nachverhandlungen sollte auch im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der privatisierten Unternehmen zu verbessern und im Zusammenhang damit wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten, beurteilt werden. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit benötigen Unternehmen Anreize, die Nachteile in der Leistungserstellung und -verwertung zu verringern. Erhält ein Unternehmen eine Liquiditätshilfe, so gehen davon jedoch keine derartigen Anreize aus. Durch die Gewährung von Liquiditätshilfen allein werden zwar möglicherweise mehr Arbeitsplätze erhalten, im Endeffekt aber nicht mehr wettbewerbsfähige Arbeitsplätze. Zwar geht die Förderung der BvS und der Bundesländer mit der Begutachtung eines Sanierungskonzeptes einher. Die Anreize, dieses Kon-

zept auch konsequent in die Tat umzusetzen, wären jedoch größer, wenn die Unterstützung in Form eines Kredites statt einer Liquiditätshilfe gewährt würde. Von der Notwendigkeit, diesen in Zukunft zurückzahlen zu müssen, gehen zumindest pekuniäre Anreize zu unternehmerischen Veränderungen aus.⁷⁴

Aus diesen Gründen sollten Nachverhandlungen ausschließlich in den Fällen erfolgen, in denen sie aus den genannten juristischen Gründen und zur Konkretisierung der Vertragsinhalte notwendig sind, um die Privatisierung abzuschließen. Liegen den Anträgen auf Nachverhandlungen wirtschaftliche Schwierigkeiten zugrunde, sollte prinzipiell auf Nachbesserungen im Rahmen des Vertragsmanagements verzichtet werden. Hier ist vielmehr auf die Zuständigkeit der allgemeinen Wirtschaftsförderung zu verweisen. Die BvS ist in jedem Fall nicht der richtige Adressat für die Lösung solcher Probleme.

4. Nachverhandlungen bei Industrieunternehmen — Ergebnisse einer Umfrage

Weil es bisher nur spärliche empirische Belege darüber gibt, aus welchen Gründen Nachverhandlungen zwischen Investoren und der BvS geführt werden, hat das DIW versucht, mit Hilfe der jüngsten Industrieumfrage hierzu nähere Auskünfte zu erhalten.

Die Mehrzahl der privatisierten und reprivatisierten Unternehmen ist mit den Verträgen, die beim Erwerb von Betrieben mit der Treuhandanstalt ausgehandelt wurden, nicht unzufrieden. Die Hälfte bezeichnet die Verträge als akzeptabel, 10 vH meinen sogar, unter günstigen Bedingungen in den Besitz eines früheren Treuhandbetriebes gelangt zu sein. Ein durchaus großer Teil (40 vH) der Unternehmen meint jedoch, einen für sie ungünstigen Vertrag abgeschlossen zu haben. Dafür werden folgende Gründe genannt:

- ein zu hoher Kaufpreis,
- übermäßig hohe Investitions- und Arbeitsplatzauflagen,
- eine nachteilige Altschuldenregelung,
- ungünstige Regelungen zur Beseitigung ökologischer Altlasten,
- die Wahrscheinlichkeit hoher Nachforderungen der BvS aufgrund von Nachbewertungsklauseln,
- Mehrerlös- und Spekulationsklauseln, die es verhindern, daß dringend benötigtes Kapital in das Unternehmen fließt,
- ungeklärte Eigentumsverhältnisse,
- mit hohen Kosten verbundene Betriebsrenten- und Sozialplanregelungen,
- nicht ausreichende finanzielle Unterstützung.

Zwischen einzelnen Gruppen der privatisierten und reprivatisierten Unternehmen gibt es deutliche Unterschiede bei der Bewertung der mit der Treuhandanstalt abgeschlossenen Verträge. So überwiegt unter den großen Betrieben die Ansicht, daß sie mit der Treuhandanstalt akzeptable oder günstige Vertragsbedingungen ausgehandelt haben, die kleinen Betriebe bezeichnen dagegen ihre Kaufverträge überwiegend als ungünstig (Tabelle A18). Unterschiede zeigen sich auch, wenn die Unternehmen nach ihrem Eigentumsstatus gegliedert werden: Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen bewerten ihre Vertragsbedingungen besser als eigenständige Unternehmen.

Diese Befunde scheinen die landläufige Meinung zu bestätigen, daß große Unternehmen bei der Privatisierung bevorteilt, mittelständische Unternehmen dagegen benachteiligt worden sind. Es gibt zweifellos eine Reihe spektakulärer Fälle bei der Privatisierung von Großbetrieben, bei denen den Investoren sehr günstige Vertragsbedingungen eingeräumt worden sind. Die Frage, ob den Käufern größerer Betriebe im Durchschnitt tatsächlich günstigere Verträge angeboten wurden als den Erwerbern kleinerer Unternehmen, läßt sich mangels hinreichender Informationen hier nicht beantworten. Auffällig ist, daß diejenigen Betriebe, die angeben, nachteilige Privatisierungsverträge abgeschlossen zu

haben, eine deutlich schlechtere Ertragsentwicklung haben als die Unternehmen, die nach eigener Auskunft einen Treuhandbetrieb zu günstigen Konditionen erworben haben. Für diesen Zusammenhang gibt es keine eindeutige Kausalität. Es bieten sich zwei Erklärungen an: Eigentümer privatisierter und reprivatisierter Unternehmen haben sich bei ihrem Engagement verkalkuliert, können deshalb keinen Gewinn erzielen und suchen die Gründe für ihre Probleme nun bei den mit der Treuhandanstalt geschlossenen Verträgen. Möglich ist aber auch, daß die Treuhandanstalt tatsächlich mit Käufern Verträge abgeschlossen hat, die für diese ungünstig waren.

Bisher hat knapp die Hälfte aller privatisierten und reprivatisierten ostdeutschen Industrieunternehmen ihre Kaufverträge mit der BvS nachverhandelt (Tabelle A19). Ein Sechstel davon gab an, dabei einen „guten Erfolg“ gehabt zu haben, ein weiteres Drittel schloß die Nachverhandlungen mit mäßigem Erfolg ab. Der Rest konnte seine Interessen bei Nachverhandlungen nicht durchsetzen.

In seltenen Fällen wurden von denjenigen Unternehmen Nachverhandlungen geführt, die einen „günstigen“ oder „akzeptablen“ Kaufvertrag abgeschlossen haben. Wenn das aber doch der Fall war, konnten sie zumeist ihre Vorstellungen oder mindestens einen Teil ihrer Vorstellungen durchsetzen. Bei diesen Nachverhandlungen dürfte es im wesentlichen um solche Vertragsbestandteile gegangen sein, deren genaue Klärung zu einem späteren Zeitpunkt schon bei Abschluß des Privatisierungsvertrages vorgesehen war. Das dürften in der Regel „Kleinigkeiten“ gewesen sein, bei denen sich die Vertragsparteien rasch einigen konnten.

Von denjenigen Unternehmen, die angaben, einen für sie ungünstigen Privatisierungsvertrag abgeschlossen zu haben, hat dagegen der größte Teil (drei Viertel) bereits Nachverhandlungen geführt, in der Mehrzahl allerdings ohne Erfolg. Wahrscheinlich haben diese Unternehmen über essentielle Vertragsteile verhandeln wollen, und die BvS hat in den meisten Fällen auf der Einhaltung der abgeschlossenen Verträge bestanden. Sie hat demnach bisher noch nicht Tür und Tor für die Revision der Kaufverträge geöffnet — aber doch wohl einen Spalt. Denn eine Reihe derjenigen Unternehmen, die ungünstige Privatisierungsverträge abgeschlossen haben, hat nach den Umfrageergebnissen Nachverhandlungen mit „gutem“ oder zumindest „mäßigem“ Erfolg geführt.

Die BvS dürfte auch in Zukunft in erheblichem Maße mit Nachverhandlungsforderungen konfrontiert werden. Der Umfrage zufolge will noch reichlich ein Viertel aller privatisierten und reprivatisierten ehemaligen Treuhandunternehmen nachverhandeln. Der größte Teil davon (70 vH) sind Unternehmen, die bereits mit der BvS Verhandlungen geführt haben, aus ihrer Sicht bisher aber noch keinen oder keinen hinreichenden Erfolg hatten. Bei den übrigen Unternehmen handelt es sich im wesentlichen um solche, die bisher noch nicht nachverhandelt haben.

Die Themen, über die die Unternehmen mit der BvS verhandeln wollen, sind: ⁷⁵ Kaufpreis (20 vH), finanzielle Unterstützung (17 vH), Altschuldenregelung (15 vH), Arbeitsplatzzusagen (13 vH), ökologische Altlasten (10 vH), Investitionszusagen (10 vH), Klärung von Eigentumsverhältnissen (7 vH), Rückstellungen (6 vH), Gewährleistungs- und Garantieansprüche (5 vH), Sozialplanregelungen (5 vH), Mehrerlös- und Spekulationsklauseln (3 vH), Nachbewertung (3 vH), Besserungsschein⁷⁶ (3 vH) und Sonstiges (7 vH).

Bei den künftigen Nachverhandlungen soll es offensichtlich häufig nicht um solche Fragen gehen, die aufgrund der geschlossenen Verträge ohnehin noch zu klären wären. Vielmehr wird von vielen Unternehmen, die Verhandlungen führen wollen, im wesentlichen eine Änderung substantieller Vertragsbestandteile gefordert. Die Gründe dafür sind eindeutig: Diejenigen reprivatisierten und privatisierten Unternehmen, die Nachverhandlungen anstreben, berichten häufiger als die anderen Betriebe über eine schlechte Kapazitätsauslastung und Auftragslage sowie über große Schwierigkeiten im Wettbewerb, und von ihnen machen auch überdurchschnittlich viele keinen Gewinn. Die Motive für Nachverhandlungen liegen also vielfach in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Somit besteht die Gefahr, daß die BvS weiter unter Druck der Unternehmen kommt, indirekte Subventionen zu vergeben.

Unternehmen, die über den Kaufpreis verhandeln wollen, haben in der Regel eine Kaufpreisstundung oder einen Kaufpreiserlaß zum Ziel. Als Verhandlungsgrund wird häufig der sich erst im nachhinein ab-

zeichnende niedrigere Wert des Kaufobjektes in Kombination mit der schlechter gewordenen wirtschaftlichen Lage genannt: „Der Wert des Unternehmens wurde falsch eingeschätzt, der Wertverlust des Unternehmens ist im Kaufpreis zu berücksichtigen“ oder „Der 1992 ausgehandelte Vertrag hat die Konjunktorentwicklung nicht berücksichtigt, als MBO konnten wir uns damals keinen Rechtsbeistand leisten und mußten zusätzliche Verluste aus 1992 mitübernehmen“. Argumentiert wird auch mit zusätzlich aufgetretenen Risiken. Schlußfolgerung ist regelmäßig, daß der Kaufpreis überhöht war. Andere Unternehmen haben in erster Linie Zahlungsschwierigkeiten und wollen deshalb eine Stundung oder einen Teilerlaß der Zahlungen erreichen. An den Nachverhandlungswunsch wird in einigen Fällen die Existenzfrage geknüpft: „Eventuell sind wir zur Rückabwicklung gezwungen.“

Ziel von Nachverhandlungen um Arbeitsplatzzusagen ist ebenfalls Stundung oder Erlaß. Als Grund wird in der Regel eine verschlechterte wirtschaftliche Lage des Unternehmens angegeben. In Einzelfällen wird argumentiert, daß die benötigten Fachkräfte nicht gefunden und deshalb die Zusagen nicht eingehalten werden können. Von einigen Unternehmen wird der BvS ein Handel angeboten, wie die Verrechnung übererfüllter Investitionszusagen oder zukünftiger Investitionen mit der Arbeitsplatzzusage. Die Einforderung der Arbeitsplatzpönale wird von einigen Unternehmen als existenzgefährdend bezeichnet. Mitunter wird die Einhaltung der Arbeitsplatzzusage für den Fall in Aussicht gestellt, daß die BvS hilft, Entwicklungshemmnisse aus dem Weg zu räumen. „Keine Unterstützung der Banken trotz bester Auftragslage und Sicherheiten (jedoch von der THA gekaufter Boden wird nicht als Sicherheit anerkannt). Da nur die Hausbank Antrag auf Fördermittel stellen kann, auch keine Fördermittel. Bei einem günstigen Kredit über 200 000 DM könnten 15 neue Arbeitsplätze ohne Probleme geschaffen werden.“

Deutlich häufiger als in der Vergangenheit werden direkte Finanzhilfen von der BvS eingefordert: Investitionsdarlehen, Zuschuß bei Umzugskosten, Erlaß oder Prolongation von Darlehen, Deckung der Anfangsverluste, Aussetzung oder Rücknahme des Gesellschafterdarlehens, Verlustübernahme, Stützung für eine Übergangszeit bis zur Fertigstellung begonnener Investitionen, zusätzliche Kapitalausstattung aufgrund einer Verschlechterung der Ertrags- und Vermögenslage, Ausgleich für entstandene Verluste infolge der Umstrukturierung bei der Privatisierung, Bürgschaften für Betriebsmittelkredite, Anerkennung einer längeren Anlaufphase, Absatzhilfen, Zinserlaß, Ausgleich für übernommene, aber nicht verwertbare Lagerbestände, Nachbesserung der Liquidität, Regelung der Verluste, die zu der Zeit entstanden sind, als der Betrieb von der Treuhandanstalt geführt wurde.

Ein weites Feld sind Nachverhandlungen über Altschulden. Oft verhandeln hier reprivatisierte Betriebe, die nach dem Unternehmensgesetz der DDR zwar privatisiert, aber nicht entschuldet worden sind, da 1990 keine entsprechenden Durchführungsbestimmungen vorlagen. Aber auch privatisierte sowie reprivatisierte Unternehmen ohne Anspruch auf Ausgleichsleistungen nach dem Vermögensgesetz beklagen eine hohe Zins- und Tilgungsbelastung durch übernommene Altschulden. Ein längeres Zitat aus einem dem Fragebogen beigefügten Brief macht deutlich, wie stark das Altschuldenproblem die wirtschaftliche Lage von Unternehmen, vor allem von kleinen Betriebe, noch bestimmen kann: „Aus heutiger Sicht müßten die Kaufverträge bezüglich der Altschulden neu verhandelt werden. Als einer von vielen Betrieben eines ehemaligen Kombines sind wir für das, was an Substanz vorhanden war, viel zu hoch bewertet worden. Der vom Kombinat eingeräumte Warenkredit, der 2:1 umbewertet wurde, entsprach einfach nicht dem Wert der Materialien. Der größte Teil konnte lediglich nur noch verschrottet werden. Größere Betriebe wurden von der THA für 1,-DM verkauft, Millionen noch reingesteckt, das meiste davon wurde in den Sand gesetzt oder von dubiosen Käufern veruntreut, während solche kleinen Unternehmen wie wir die Altschulden auf Heller und Pfennig zahlen sollen und Hilfe von der THA sowieso nicht bekommen haben. Für die aufgenommenen neuen Kredite tritt nun Tilgung und Zins in Kraft und das zusammen mit der Zahlung von den Altschulden führt zwangsläufig zu Liquiditätsproblemen. Durch die dadurch entstandene schlechte Wirtschaftlichkeit sperrt sich die Hausbank mit weiteren dringend benötigten Krediten zur Förderung der Modernisierung der Firma.“

Ziel zukünftiger Nachverhandlungen sind häufig Investitionszusagen. In der Regel werden Finanzierungsschwierigkeiten, eine schlechte Ertragslage und zu wenig Eigenkapital als Ursachen für die Nicht-

einholung der Investitionszusage genannt. In Einzelfällen wird jedoch auch mit dem betriebswirtschaftlichen Optimum argumentiert: „Die Investitionen in der vertraglich festgelegten Höhe sind betriebswirtschaftlich absolut nicht erforderlich.“

Im Hinblick auf die durchzuführende Altlastensanierung wird die Höhe übernommener Verpflichtungen und vertragliche Unklarheit moniert. Teilweise wird allerdings auch unterstellt, daß die BvS ihre Verpflichtungen zur Beseitigung von Altlasten aufweicht. Ziel der Nachverhandlungsinitiativen in diesem Bereich ist eine Reduzierung der Haftung für die Kosten der Altlastensanierung.

Rückstellungen, die während der Zeit, als der Betrieb noch zur Treuhandanstalt gehörte, eingerichtet und dann vom Käufer übernommen wurden, sind oft in Rückstellungsklauseln spezifiziert worden: Wenn die Rückstellung nicht nachweislich für den Rückstellungszweck verwendet wurde, muß sie an die THA zurückgezahlt werden. Die Unternehmen wollen jetzt an diese liquiden Mittel heran. Auch hier wird der BvS ein Tausch mit übererfüllten Arbeitsplatz- oder Investitionszusagen angeboten. Teilweise wird moniert, daß vor der Privatisierung zu wenig Rückstellungen für Risiken gebildet wurden. Diese Summen werden jetzt nachträglich als Finanzhilfen eingefordert, z.B. in Darlehensform.

Bei einigen Unternehmen gibt es noch ungeklärte Eigentumsverhältnisse. Investitionen können nicht getätigt werden, wenn unklar ist, ob Betriebsteile, Grundstücke oder Immobilien überhaupt im Besitz des Unternehmens verbleiben: „Endlich Regelung der Vermögensfrage — Rückübertragungsanspruch zu unseren Gunsten, da so keine Arbeits- und Investitionsbasis“. Symptomatisch ist die Forderung eines Unternehmers: „Ich will endlich Klarheit“.

Durch Nachbewertung von Betriebsteilen, Grundstücken oder Immobilien entstehen hohe Forderungen der THA. Diese werden von Teilen der Unternehmen als ungerechtfertigt zurückgewiesen. Auch die Stundung von Zahlungen infolge der Nachbewertung wird verlangt.

Zum Teil fällt die Kritik an der BvS seitens der Unternehmen, die Nachverhandlungen führen wollen, recht heftig aus. Manch ein Anliegen der Unternehmen ist durchaus nachzuvollziehen, und es ist nicht zu übersehen, daß mehr und mehr Unternehmen wirtschaftliche Schwierigkeiten haben. Vertragsmängel müssen zweifellos behoben werden, doch darf sich die BvS nicht dazu verführen lassen, indirekte Subventionen — in welcher Form auch immer — zu gewähren. Wenn Unternehmen Schwierigkeiten haben, müssen sie diese selbst angehen. Will man sie unterstützen, so sollte dies mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschaftsförderung geschehen.

VI. Zusammenfassende Beurteilung der bisherigen Förderpolitik

Es ist nicht einfach, die Förderpolitik für die neuen Bundesländer aus ökonomischer Sicht zu bewerten, denn die methodischen und statistischen Probleme, die bei einer Evaluierung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auftauchen, sind nur schwer lösbar. In der Regel lassen sich nur die Anfänge einer Wirkungskette abbilden, nicht aber ihre vielen Zwischenglieder und ihr Ende. Vor allem fehlt der entscheidende Bewertungsmaßstab. Es läßt sich nicht — oder nur grob — abschätzen, wie die Entwicklung ohne Förderung verlaufen wäre. Die in diesem Bericht vorgenommene Analyse wichtiger Förderinstrumente kann daher die Ansprüche einer Evaluierung i.e.S. nicht vollends erfüllen. Einige für die Beurteilung wichtige Ergebnisse konnten dennoch erzielt werden.

Als erstes stellt sich die Frage, ob die angewandten Fördermaßnahmen geeignet waren, das Förderziel zu erreichen. Von ihren grundsätzlichen Ansatzpunkten her gesehen war dies der Fall. Auf Unternehmensebene war vor allem der Sachkapitalstock in Ostdeutschland zu erneuern und zu erweitern, und so war es richtig, auf die Sachkapitalförderung zu setzen. Die Förderpolitik hat, wie beabsichtigt, eine Welle von Investitionen angeschoben, die so hoch sonst sicher nicht ausgefallen wäre. Wenn der Produktivitätsrückstand zu Westdeutschland noch immer groß ist und der Aufbauprozess in den neuen Ländern jetzt stockt, so ist dies nicht einer zu geringen Förderung anzulasten. Im ganzen gesehen, kann der Förderpolitik damit das Prädikat „effektiv“ zuerkannt werden.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Ziele der Förderung immer gut begründet, die einzelnen Förderinstrumente immer richtig konzipiert und die Fördermittel immer richtig dosiert gewesen sind — daß die Förderung in ihrer Gesamtheit, also im Hinblick auf ihre Wirkungen und ihre Nebenwirkungen, als „effizient“ eingestuft werden könnte. Ob die großen finanziellen Anstrengungen dazu beigetragen haben, in den neuen Bundesländern Strukturen zu schaffen, die aus eigener Kraft lebensfähig sind, läßt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Zwar lassen sich gravierende allokativen Fehlentwicklungen nur in einigen Teilbereichen nachweisen, doch das besagt nur wenig. Zweifel sind vor allem darüber angebracht, ob die unter erheblichem Aufwand erhaltenen altindustriellen Kerne sich am Markt werden durchsetzen können. Auch unter den vielen neugegründeten Unternehmen gibt es nicht wenige, deren Chancen am Markt eher gering zu veranschlagen sind. Fördermittel, die hierhin geflossen sind, hätten möglicherweise an anderer Stelle größeren Nutzen stiften können.

Häufig muß die Förderung auch dazu herhalten, Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen zu kompensieren, die Folge politisch gesetzter Rahmenbedingungen sind: Hohe Energiepreise in Ostdeutschland sind im wesentlichen Folge abgeschotteter Märkte, mangelnde Entfaltungsmöglichkeiten des innerstädtischen Einzelhandels zu einem erheblichen Teil Konsequenz eines unattraktiven Umfeldes. Die Wirtschaftsförderung kuriert in diesen Fällen nur an den Symptomen herum; die eigentlichen Ursachen beseitigt sie nicht.

Was der Förderpolitik für Ostdeutschland auf der Ebene des Instrumenteneinsatzes nach Meinung der Institute fehlt, ist ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept. Zwar setzen die meisten Förderinstrumente zu Recht an der Beseitigung von Investitionshindernissen an oder bieten den Investoren Kompensation für Nachteile, die ihnen aus solchen Hindernissen erwachsen. Doch ist hierbei vieles unstimmig. So werden nebeneinander

- sowohl der Kapitaleinsatz als auch der Arbeitseinsatz auf dem zweiten Arbeitsmarkt verbilligt, während auf dem ersten Arbeitsmarkt die Kosten des Arbeitseinsatzes durch die Tarifvertragsparteien in die Höhe getrieben werden,
- sowohl Investitionen in die Errichtung neuer Industrieansiedlungen als auch die Erhaltung von Betrieben ohne Perspektiven gefördert,
- sowohl überregional orientierte Produktionen, an denen es noch mangelt, als auch für den lokalen Markt bestimmte Produktionen, bei denen vielfach Überkapazitäten bestehen, unterstützt.

Es fehlt an einer ausreichenden Abstimmung der Förderinstrumente untereinander — und an einer Abstimmung mit anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik. Das zeigt sich beispielsweise darin, daß umfangreiche Fördermittel in den Aufbau neuer Kapazitäten in der Milch- und Fleischverarbeitung geflossen, zugleich aber auch hohe Prämien für die Reduzierung der Tierbestände gezahlt worden sind. Es zeigt sich auch darin, daß Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus zwar bei ihrer Gründung unterstützt werden, daß sie sich dann aber aufgrund der Konkurrenz durch subventionierte Beschäftigungsgesellschaften nur schwer am Markt etablieren können. Überdies: Durch Doppel- und Parallelförderung kann es leicht dazu kommen, daß höhere Subventionen geleistet werden, als sie zum Ausgleich von Standortnachteilen notwendig wären. So kommt es zu Mitnahmeeffekten.

Infolge einer oftmals unkoordinierten Ausweitung des Förderinstrumentariums ist die Förderkulisse zudem in hohem Maße intransparent. Gründe hierfür sind eine unscharfe Formulierung der Förderziele, die Vielzahl der Förderinstrumente sowie die Verteilung der Förderkompetenzen auf verschiedene Ressorts und auf verschiedene föderale Ebenen. Daher gibt es eine Vielzahl zum Teil identischer oder ähnlicher Programme. Hinzu kommt, daß die Programmabwicklung häufig kompliziert und langwierig ist. Das fängt bei der Antragstellung an und endet bei der Ausreichung der Fördermittel. Klagen der Investoren, daß es schwer fällt, die richtigen Fördermaßnahmen herauszufinden, scheinen weitgehend berechtigt.

All dies kann auch dazu führen, daß Fördermittel in Anspruch genommen werden, ohne daß die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Von den behördlichen Instanzen wird das meistens nicht oder zu spät erkannt. Tatsächlich ist die Gewährung der Mittel durch die Finanzverwaltungen z.T. mit erheblichen Fehlerquoten verbunden. So schätzt der Bundesrechnungshof, daß allein in den Jahren 1994 und 1995 etwa 600 Mill. DM an Investitionszulagen ungerechtfertigt ausgezahlt wurden; dies entspricht einem Zehntel der in diesem Zeitraum insgesamt ausgezahlten Zulagen. Auch bei den Sonderabschreibungen wurden in 79 vH der geprüften Fälle Fehler festgestellt, die nach Einschätzung des Rechnungshofes zu Steuerausfällen in erheblicher Höhe führten (Bundesrechnungshof 1996). Generell ist bisher die Ex-post-Evaluierung der einzelnen Fördermaßnahmen vernachlässigt worden.

Insgesamt besteht der Eindruck, daß durch die fortschreitende Auffächerung der Förderkulisse die Effektivität der Wirtschaftsförderung zunehmend gemindert wird. Eine solche Einschätzung wird auch von anderen Beobachtern geteilt (RWI und Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Kerpen 1996). Im folgenden werden Vorschläge unterbreitet, wie dem abzuhelpen ist.

C. Neugestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland

I. Grundsätze: Begründungen für die Förderung über 1998 hinaus

Im Verlauf des Jahres 1997 wird über die Fortführung wesentlicher Teile der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer zu entscheiden sein. Dem Wunsch des Auftraggebers entsprechend, legen die drei Institute hiermit Überlegungen für die künftige Ausgestaltung der Förderung vor.

Fördermaßnahmen für Ostdeutschland bedürfen der Begründung, denn es ist in einer Marktwirtschaft keineswegs selbstverständlich, daß der Staat mit Interventionen in den Marktprozeß eingreift. Die ökonomische Theorie des Marktversagens liefert eine Reihe solcher Begründungen. Zu den rein wirtschaftlich begründbaren Interventionen gesellen sich freilich auch solche, die anderen Zwecken dienen. Sie werden zumeist vorgenommen, weil die Ergebnisse des Marktprozesses als gesellschaftlich inakzeptabel gelten. Dieses Primat politisch gesetzter Ziele ist von seiten der Ökonomie hinzunehmen. Es entbindet diese jedoch nicht von der Pflicht, auch außerökonomisch begründete Eingriffe in den Marktprozeß im Hinblick auf ihre ökonomischen Wirkungen und Nebenwirkungen zu untersuchen und auf etwaige Zielkonflikte hinzuweisen.

Vor sechs Jahren lag die Rechtfertigung für die umfangreichen Hilfen für die neuen Bundesländer auf der Hand, denn zu Beginn des Transformationsprozesses wies Ostdeutschland als Unternehmensstandort offensichtliche und erhebliche Defizite auf (Abschnitt B.I.1). Insoweit diente die Wirtschaftsförderung, ausgestaltet im wesentlichen als Investitionsförderung, zunächst in erster Linie dem Ausgleich von Standortnachteilen, die als unmittelbare Folge der deutschen Teilung anzusehen sind — gleichsam der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Freilich war dies nicht der alleinige Zweck: Die Förderung sollte in dieser Phase des Transformationsprozesses auch dazu beitragen, den Menschen in den neuen Bundesländern Perspektiven für eine rasche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu verschaffen, um damit den Abwanderungstrend zu stoppen und soziale Verwerfungen in ganz Deutschland zu vermeiden. Dementsprechend hatte die Förderung von Anfang an auch das Ziel, die neuen Länder in die Lage zu versetzen, möglichst rasch aus eigener Kraft ein Einkommensniveau zu erreichen, das westdeutschen Verhältnissen zumindest nahekam. Die Alternative hierzu — die Einkommensansprüche der Menschen in Ostdeutschland auf Dauer durch Sozialtransfers aus dem Westen zu alimentieren — hätte den Entwicklungsrückstand verfestigen und letztlich auch die Wachstumskräfte in der westdeutschen Wirtschaft unterminieren müssen.

Heute stellt sich manches anders dar, denn vieles hat sich seither zum Besseren gewendet: Die größten Infrastrukturmängel wurden beseitigt, Defizite bei der Qualifikation von Mitarbeitern haben sich deutlich vermindert. Auch Schwächen in der öffentlichen Verwaltung wurden deutlich reduziert. Aus heutiger Sicht läßt sich somit eine spezifische Wirtschaftsförderung zugunsten der neuen Bundesländer für die Jahre nach 1998 weniger gut mit Argumenten des Nachteilsausgleich begründen als in den ersten Jahren des Transformationsprozesses. Dennoch wird Ostdeutschland — jedenfalls im ganzen gesehen — mittelfristig schlechtere Standortbedingungen als Westdeutschland aufweisen: Die notwendige Erweiterung der Infrastruktur wird sich nicht kurzfristig bewerkstelligen lassen, und vielerorts — gerade dort, wo die Inanspruchnahme besonders hoch ist — schreitet der Verfall sogar weiter fort. Vielen neugegründeten Unternehmen mangelt es noch an Eigenkapital und damit nicht selten auch an Möglichkeiten, sich Fremdmittel zu beschaffen; angesichts einer im ganzen schlechten Gewinnsituation der Unternehmen wird sich dies nur allmählich abbauen lassen. Marktzutrittsbarrieren, auf die ostdeutsche Betriebe im überregionalen Geschäft stoßen, werden auch bis zum Ende dieses Jahrzehnts nicht beseitigt sein. Nachteilsausgleich zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen wird deshalb auch nach 1998 ein Grund sein, unternehmerische Aktivität in den neuen Ländern zu unterstützen.

Ins Bild zu nehmen ist darüber hinaus, daß die Risikoanfälligkeit der ostdeutschen Wirtschaft noch immer deutlich höher ist, als dies in der westdeutschen Wirtschaft der Fall ist. Zu einem Teil liegt dies an unzureichendem unternehmerischen Geschick — an mangelndem marktorientierten Denken, an ungenügenden betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, an fehlendem Gespür für Marktentwicklungen. Dies äußert sich in Symptomen wie einer Spezialisierung auf schrumpfende oder überbesetzte Märkte, einer unzureichenden Innovationsbereitschaft oder auch in Schwächen bei der betrieblichen Organisation. Auch die nicht an der Leistungskraft der Betriebe orientierte Lohnpolitik ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Verfehlt wäre es, wollte der Staat derart verursachte Wettbewerbsschwächen ausgleichen — Wirtschaftsförderung kann kein Ersatz für unternehmerische Leistung sein. Die Verantwortung für Erfolg oder Mißerfolg muß bei den Unternehmen verbleiben.

Es spiegelt sich in der höheren Risikoanfälligkeit aber auch etwas anderes, nämlich daß die meisten Unternehmen erst nach Einführung der Marktwirtschaft gegründet wurden, oft ohne westlichen Partner. Viele von ihnen leiden auch heute noch unter den typischen Startschwierigkeiten neugegründeter Unternehmen. Hierzu gehören ein Mangel an Sicherungskapital, eine geringe Reputation oder das Fehlen stabiler Lieferanten- und Kundenbeziehungen. Auch die teilweise noch zu geringe Größe der Unternehmen spielt eine wichtige Rolle, denn sie erschwert den Marktzutritt und verhindert eine Kostensenkung durch innerbetriebliche Arbeitsteilung und Spezialisierung. All dies sind zwar keine typisch ostdeutschen Phänomene; vielmehr sind sie typisch für neugegründete Unternehmen — in Westdeutschland wie auch anderswo. Es offenbart sich hierin aber das zentrale Dilemma der ostdeutschen Wirtschaft: Es gibt sehr viele junge Unternehmen, die derzeit noch nicht aus eigener Kraft lebensfähig sind, und da es so viele sind, wäre der Aufbauprozeß als Ganzes bedroht, würde man ihnen zu schnell die Unterstützung entziehen.

Im politischen Prozeß stehen freilich häufig andere Kriterien im Vordergrund. So wird eine Fortsetzung oder gar Aufstockung der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer unter Verweis auf die noch geringen Einkommen der ostdeutschen Bevölkerung und die hohe Zahl der Arbeitssuchenden gefordert. Es gilt als ungerecht oder zumindest politisch nicht opportun, Einkommensdifferenzen zwischen West- und Ostdeutschland hinzunehmen, die zwischen westdeutschen Regionen — jedenfalls in der Vergangenheit — nicht tolerierbar schienen. Diese Auffassung — so verständlich sie ist — machen sich die Institute nicht zu eigen, denn der Staat würde sich in eine ausgesprochen schwierige Situation bringen, würde er die Verantwortung für ein normativ gesetztes Einkommens- und Beschäftigungsniveau übernehmen.

Die Institute geben darüber hinaus zu bedenken, daß es höchst ungewiß ist, ob mit Hilfe der Wirtschaftsförderung eine Einkommensangleichung überhaupt erreicht werden kann. Die Erfahrungen mit

der Regionalförderung in den alten Bundesländern lassen zumindest Zweifel daran zu. Ein deterministischer Zusammenhang zwischen Wirtschaftsförderung, Investitionen und Einkommen besteht nämlich nicht. Wie hoch die Förderung zu bemessen ist, um ein politisch gesetztes Einkommensziel zu erreichen, ist deshalb eine Frage, die sich guten Gewissens nicht beantworten läßt — weder von der Politik noch von der Wissenschaft. Alle Förderung kann daher nur Hilfe zur Selbsthilfe sein: Es wäre verantwortungslos, die Erwartung zu wecken, die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Länder würde fortgesetzt, bis die Angleichung der Einkommen geschafft ist.

Festzuhalten bleibt also: Die Institute halten dem Grundsatz nach eine Fortsetzung der besonderen Förderung für Ostdeutschland über das Jahr 1998 hinaus für gerechtfertigt — wenngleich befristet. Sie sind jedoch der Meinung, daß es bei der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder erheblichen Reformbedarf gibt. Überlegungen hierzu werden im folgenden angestellt.

II. Randbedingungen: Ein enges Korsett schnüren

Bei der Neugestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland sind eine Reihe von Rahmenbedingungen zu beachten. Zu allererst muß klar sein, daß die Förderung nicht dazu dienen kann, überhöhte Lohnforderungen zu alimentieren. Klar sein muß auch, daß die Fortsetzung der Sonderförderung für die neuen Länder keinen Sonderstatus des ostdeutschen Wirtschaftsraumes begründet: Veränderungen steuerlicher Rahmenbedingungen in ganz Deutschland wie auch die sich aus der Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt ergebenden Verpflichtungen sind daher bei Entscheidungen über die künftige Ausgestaltung des Förderinstrumentariums zu berücksichtigen.

1. Lohnpolitik in die Pflicht nehmen

Es ist nicht zuletzt die hohe Arbeitskostenbelastung, die es vielen Unternehmen so schwer macht, in die Gewinnzone vorzustoßen. Die Lohnpolitik zielte auf eine möglichst schnelle Anpassung des ostdeutschen Lohnniveaus an das westdeutsche Niveau. Dem lag die Annahme eines viel schnelleren Wachstums der ostdeutschen Produktivität zugrunde, als es tatsächlich realisiert wurde. Offensichtlich wurden dabei die Standortnachteile unterschätzt und die ausgleichende Wirkung der Kapitalförderung überschätzt. Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung hat diese Fehleinschätzung schnell deutlich werden lassen — freilich ohne daß dabei das Tempo der Lohnangleichung entsprechend angepaßt worden wäre, übrigens auch nicht vom Öffentlichen Dienst, der hier vielleicht eine bremsende Funktion hätte übernehmen können. Der sozialpolitisch motivierte Ausgleichsgedanke wurde dem Wachstumsanliegen übergeordnet — angesichts der raschen Anhebung vor allem der Mieten in Ostdeutschland zwar politisch verständlich, aber mit einem hohen Preis versehen: Ein selbsttragender Aufbauprozess wird so in weite Ferne gerückt, die Belastung der sozialen Sicherungssysteme steigt und der konsumtive Transferbedarf einerseits sowie die Fördernotwendigkeit andererseits bleiben hoch.

Aus diesen Überlegungen folgt: Die Arbeitskostenbelastung der ostdeutschen Betriebe und der öffentlichen Haushalte darf zumindest nicht weiter wachsen. Anderenfalls vermindert sich der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf nicht. In einem pessimistischen Szenario könnte man sogar ableiten: Ohne einen lohnpolitischen Kurswechsel ist ein selbsttragendes Wachstum in einem überschaubaren Zeitraum vielleicht überhaupt nicht zu erreichen, denn die wirtschaftspolitischen Anstrengungen verbrauchen sich weitgehend in einem Ausgleich zu hoher Lohnkosten. Das, was eigentlich notwendig wäre, nämlich der Ausgleich der übrigen Standortnachteile hinsichtlich der Infrastrukturausstattung, der wirtschaftsstrukturellen Ausgangslage, der Verfügbarkeit von Humankapital usw. findet nicht mit ausreichender Intensität statt. Im Ergebnis kommt es dann nicht zu einer weiteren Verstärkung wirtschaftlicher Aktivitäten in Ostdeutschland. Man bewegt sich auf diese Weise in einem

Teufelskreis, da sich als Folge der Normen der sozialen Sicherung der konsumtive Transferbedarf nicht verringern lassen wird und entsprechend der Spielraum für Wirtschaftsförderung enger wird. Pfadabhängige Entwicklungen sind keineswegs nur nach oben gerichtet: Es kann durchaus eine Spirale nach unten daraus entstehen.

Alles in allem: Eine lohnpolitische Kurskorrektur ist angesichts der spezifischen Situation Ostdeutschlands unabdingbar. Nur eine starke Wirtschaft gestattet ein hohes Lohnniveau. Gemessen an westlichen Maßstäben ist Ostdeutschland aber von einer starken Wirtschaft noch weit entfernt. Um dahin zu kommen, ist eine äußerst zurückhaltende Lohnpolitik notwendig, und die Löhne müssen spürbar nach der Leistungskraft der einzelnen Unternehmen differenziert werden. Die Palette der Möglichkeiten für Anpassungen in der Lohnpolitik ist breit und zielt nicht nur auf die tariflichen und außertariflichen Lohnkosten ab (Öffnungsklauseln, Härtefallregelungen usw.), sondern umfaßt auch die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen (Einstufung in Lohngruppen, Arbeitszeitregelung usw.) und die Beteiligung der Arbeitnehmer am unternehmerischen Risiko (z.B. durch Investivlöhne).

Gefordert ist freilich auch der Staat, dessen Verhalten eine stärker an betrieblicher Leistungskraft orientierte Lohnfindung zuweilen erschwert. Ein Beispiel hierfür ist das Entsendegesetz, mit dem für ostdeutsche Baubetriebe faktisch ein Mindestlohn festgelegt würde, der deutlich über den in vielen Betrieben üblichen Entgelten der unteren Lohngruppen liegt. Auch die vielfach in Erwägung gezogene Regelung, öffentliche Aufträge nur an tariftreue Betriebe zu vergeben, ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

2. Änderungen beim Steuersystem einplanen

In der aktuellen Steuerreformdiskussion geht es um allgemeine steuerpolitische Überlegungen, nicht um spezielle Maßnahmen für die neuen Bundesländer. Gleichwohl stellt sich die Frage, was diese steuerlichen Veränderungen im Hinblick auf die Standortattraktivität Ostdeutschlands bedeuten.

Senkung der Gesamtsteuerbelastung

Eine Senkung der Gesamtsteuerbelastung, vor allem durch Rückführung des Solidaritätszuschlags und durch Anhebung des steuerfreien Existenzminimums, führt zunächst zur Notwendigkeit, die Ausgaben im öffentlichen Sektor weiter einzuschränken, will man nicht die Verschuldung weiter erhöhen. Einer weiteren Verschuldung setzen insbesondere die Kriterien des Maastrichter Vertrages, selbst wenn man sie großzügig interpretiert, relativ enge Grenzen. In der Tendenz bedeutet eine fiskalische Verknappung, daß es schwerer wird, das bisher realisierte Niveau der Transferzahlungen nach Ostdeutschland aufrechtzuerhalten. Daran könnte sich nur dann etwas ändern, wenn es als Folge der Absenkung der Gesamtsteuerbelastung (oder aus anderen Gründen) zu höherem wirtschaftlichem Wachstum und damit gleichzeitig zu einem Zuwachs der steuerlichen Bemessungsgrundlagen kommt.

Ob dann auch die Steuerquote wieder zunehmen, gleich bleiben oder sogar sinken soll, ist — auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der gesamten Abgabenbelastung — letztlich politisch zu entscheiden. Kurzfristig treten bei steuersenkenden Reformmaßnahmen Einnahmeausfälle auf. Dies unterstreicht die Dringlichkeit, die Förderung für Ostdeutschland auf das wirklich Notwendige zu beschränken.

Substanzsteuern

Für Ostdeutschland ergibt sich mit Blick auf die geplanten Reformen bei den Substanzsteuern folgende Situation: Käme es nicht zur Abschaffung der Gewerbesteuer in Westdeutschland, so muß diese Steuer ab 1997 auch in den neuen Bundesländern eingeführt werden. Das würde die Unternehmen in den neuen Ländern belasten und ihre Wettbewerbsposition sowohl absolut als auch relativ verschlechtern. Kommt es dagegen zu einer Abschaffung dieser Steuer, verbessert dies, für sich genommen, die Wettbewerbssituation der westdeutschen Unternehmen. Dadurch wiederum verschlech-

tert sich die Wettbewerbsposition der ostdeutschen Betriebe auch — aber nur relativ. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß auf eine Abschaffung verzichtet werden sollte.

Eine Abschaffung der Gewerbesteuer und eine eventuelle Absenkung der Gewerbeertragsteuer durch eine mittelstandsfreundliche Staffelung sollen durch eine Beteiligung der Gemeinden an der allgemeinen Umsatzsteuer ausgeglichen werden. Hier geht es vor allem um das Niveau der Beteiligung, das grundsätzlich dem politischen Verhandlungsprozeß unterliegt.

Einkommensteuer und Ertragsteuern

Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Beseitigung von Steuervergünstigungen würde das wirtschaftliche Geschehen in Ostdeutschland dann vergleichsweise stark treffen, wenn Steuervergünstigungen dort stärker genutzt werden als in Westdeutschland. Dies dürfte für die großen Betriebe vor allem aufgrund der Sonderabschreibungen zutreffen. Eine Senkung der Steuersätze kommt hingegen eher den ertragsstärkeren westdeutschen Betrieben zugute; die eigenständigen ostdeutschen Betriebe werden davon im Durchschnitt kaum tangiert. Ohne weitere empirische Analysen kann ein endgültiges Urteil über den steuerlichen Einfluß auf die relative Wettbewerbsposition der Betriebe in Ostdeutschland nicht gefällt werden.

Als Ergebnis der Steuerreform würde das zur Zeit bestehende steuerliche Fördergefälle zugunsten Ostdeutschlands tendenziell eingeebnet werden. Gleichzeitig würde die Bedeutung steuerlicher Instrumente zur Förderung Ostdeutschlands deutlich abnehmen. Künftige Fördermaßnahmen werden sich dann im wesentlichen auf Finanzhilfen und Darlehen zu stützen haben.

3. Einvernehmen mit der EU-Kommission herbeiführen

Soweit die Sonderförderung-Ost die Beihilfenvorschriften des EU-Vertrages berührt, kann die Bundesregierung substantielle Veränderungen nur im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission vornehmen. Die Rechtslage ist unübersichtlich; jedenfalls räumen die entsprechenden Vorschriften der Kommission bei zustimmungspflichtigen Beihilfen einen weiten Ermessensspielraum ein (Anhang B).

Dem Vernehmen nach strebt die Bundesregierung für Ostdeutschland eine grundsätzliche Ausnahmeregelung vom Beihilfeverbot des EU-Vertrages an. Rechtsgrundlage dafür wäre die Teilungsklausel des Art. 92 II c. Realistischerweise hat man aber davon auszugehen, daß die Kommission der Bundesregierung keine „carte blanche“ in die Hand geben wird. Zur Zeit führt die Bundesregierung hierüber Gespräche mit der Europäischen Kommission. Das Ergebnis könnte so aussehen, daß sich Bonn und Brüssel darauf verständigen, die Teilungsklausel, wie schon bisher, nicht anzuwenden.

Die bisherige Förderpolitik für Ostdeutschland war im wesentlichen durch die Konvergenz- und Kohäsionsklauseln des Art. 92 III a gedeckt, die bestimmte Beihilfen für Unternehmen in unterentwickelten Regionen zuläßt. Entscheidend wird sein, wie hier die Kommission in Zukunft verfahren wird. Sie hat zwar die neuen Bundesländer im ganzen als Ziel-1-Förderregion eingestuft, was sicherstellt, daß dort überall die Förderhöchstsätze gewährt werden können. Aber sie hat ihre Zustimmung bis Ende 1999 befristet. Ob sie diese Befristung noch einmal verlängern wird, ist mehr als fraglich. Es muß also damit gerechnet werden, daß nach diesem Zeitpunkt die Regionen in Ostdeutschland, die eine günstige wirtschaftliche Entwicklung aufweisen, in der Förderung zumindest herabgestuft werden.

Generell sollen Beihilfen den Handel innerhalb der EU nicht beeinträchtigen. Das tun sie aber in aller Regel. Man hat sich deshalb darauf einzustellen, daß andere Mitgliedstaaten Beihilfen für ostdeutsche Unternehmen künftig sehr kritisch sehen und die Kommission zu einer restriktiveren Genehmigungspraxis drängen werden. Das Einfallstor ist hier der Art. 92 III c, der der Kommission das Recht einräumt, bei Beihilfen an Unternehmen in „sensiblen Branchen“ — also solchen, in denen Überkapazitäten bestehen — strengere Maßstäbe anzulegen. In diesem Fall können besondere Auflagen erteilt (z.B. keine Kapazitätsausweitung in relevanten Märkten), Fördersätze abgesenkt oder Fördermittel so-

gar versagt werden. Angeblich wird die Kommission in letzter Zeit verstärkt bedrängt, einzelne Branchen zu Ausnahmereichen im Sinne des Art. 92 III c zu erklären — wohl auch, um den Aufbau unliebsamer Konkurrenz in Ostdeutschland abzuwehren.

Wie dem auch sei: Der Spielraum für die Sonderförderung-Ost wird in Zukunft spürbar enger werden. Dies sollte von jenen bedacht werden, die eine Ausweitung der Förderprogramme und Aufstockung der Fördermittel für den privaten Sektor fordern. Es sollte aber auch von solchen Investoren ins Kalkül einbezogen werden, die für einen späteren Zeitraum Investitionen in Ostdeutschland planen.

III. Leitlinien: Förderung mit Augenmaß fortführen

1. Förderanlässe ursachenadäquat umgestalten

Grundsätzlich sollten sich die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik darauf richten, die Ursachen von Marktstörungen zu beseitigen — konkret also, die bestehenden Nachteile für unternehmerische Aktivitäten in den neuen Ländern zu beheben. Soweit diese Nachteile in Infrastrukturmängeln und wachstumshemmenden institutionellen Rahmenbedingungen bestehen, sollte deren Beseitigung Priorität genießen — nicht allein, um Anreize für Neuansiedlungen zu geben, sondern auch, um die Produktivität in den bereits bestehenden Betrieben zu stärken. Jedenfalls läßt sich das Phänomen niedriger Wachstumsraten trotz hoher Investitionsquoten auch als Zeichen dafür werten, daß unter den gegebenen Bedingungen ein weiterer Ausbau des Kapitalstocks allein nur noch geringe Effekte auf Produktion und Beschäftigung mit sich bringt. Dies spricht dafür, Bedingungen für einen produktiveren Kapitaleinsatz zu schaffen. Die Verbesserung der Standortbedingungen ist ein Mittel hierzu.

Einige Ansatzpunkte für die Verbesserung der Standortqualität haben die Institute in ihrem 14. Bericht aufgezeigt. So würde die Beseitigung öffentlicher Monopole und die Entschärfung von Marktregulierungen — beispielsweise auf dem Energiemarkt oder dem Markt für Beteiligungskapital — die Kostenbelastung der Betriebe mindern und Finanzierungsrestriktionen lockern. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Beschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten privater Unternehmen, die sich aus der Existenz des sogenannten zweiten Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern ergeben. Es wäre schon viel gewonnen, wenn private Anbieter und ABM-Trägergesellschaften bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gleich behandelt würden.

Dringlich erscheint die Beschleunigung des Ausbaus der Verkehrswege in Ostdeutschland. Dies würde nicht nur Kostensenkungen bei den bestehenden Betrieben ermöglichen, sondern darüber hinaus die Attraktivität des Standortes für potentielle Investoren erhöhen. Hier ist nicht allein an die überörtlichen Verkehrswege zu denken. Vielfach ist es gerade der mangelhafte Ausbauzustand der kommunalen Infrastruktur, der wirtschaftliche Aktivitäten in Ostdeutschland behindert. Angesichts rückläufiger Ausgaben für Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten droht sich dieser Zustand sogar noch zu verfestigen. Um dem entgegenzuwirken, wäre neben einer Verstärkung der wirtschaftsnahen Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auch die Möglichkeit einer Substitution ungebundener Mittelzuweisungen durch Investitionszuweisungen in Erwägung zu ziehen.

Unbestritten ist, daß die Beseitigung all dieser Standortdefizite Zeit kostet — so viel Zeit, daß Ostdeutschland auch über das Jahr 1998 hinaus noch erhebliche Nachteile im Vergleich zu westdeutschen und ausländischen Standorten aufweisen wird. Zunächst bleibt für die neuen Länder eine besondere Wirtschaftsförderung zur Kompensation schlechterer Wettbewerbsbedingungen als in Westdeutschland erforderlich. Nach den Vorstellungen der drei Institute reichen dabei einige wenige zielgerichtete Förderprogramme aus.

2. Basisförderung in den Mittelpunkt rücken

Die heutige Wirtschaftsförderung ist zum großen Teil Schwachstellen- oder Engpaßförderung. Sie knüpft meist dort an, wo die Politik spezifische Probleme bei den Unternehmen ortet oder vermutet. Sie ist in ihrer besonderen Ausgestaltung für die neuen Bundesländer Investitionsförderung, Existenzgründungsförderung, Mittelstandsförderung, Innovationsförderung, Absatzförderung und manches andere. Diese Strategie hat den Vorteil, daß der Staat seine Fördermittel gezielt zur Beseitigung von Entwicklungshemmnissen einsetzen kann. Der Nachteil liegt darin, daß der Staat in der Lage sein muß, Schwachstellen und Engpässe hinreichend genau zu identifizieren.

Die Schwachstellen- und Engpaßförderung setzt allerdings oft nur an den Symptomen an. Zu kurieren sind jedoch die tieferliegenden Ursachen — Probleme wie hohe Produktionskosten, unzureichende Aufträge oder geringe Eigenkapitalausstattung. Diese lassen sich mit einer Schwachstellen- oder Engpaßstrategie nur schwer lösen, es sei denn, man würde für jedes Problem ein eigenes Förderprogramm auflegen. Selbst dann wäre der Erfolg zweifelhaft.

Es gehört zur Marktwirtschaft, daß Unternehmen mit ihren Schwierigkeiten generell selbst fertig werden müssen. Der Staat kann dabei nur wenig tun. Er kann ihnen nicht neue Geschäftsfelder erschließen, keine neuen Produkte an die Hand geben oder neue Absatzkanäle öffnen. Er kann ihnen, soweit erforderlich, Hilfestellung nur in allgemeiner Form geben. Die Institute schlagen daher vor, mehr zu einer Basisförderung überzugehen. Eine solche Förderstrategie sollte nur die Grundentscheidung beeinflussen, in Ostdeutschland unternehmerisch tätig zu sein. Sie sollte möglichst wenig präjudizieren, auf welche Weise das geschieht; ob etwa ein Unternehmen gegründet oder gekauft wird, auf welchen Feldern es tätig wird und wieviel es selbst forscht und entwickelt oder ob es Technologie zukauf.

Die Basisförderung kann allerdings nicht „frei Hand“ an die Unternehmen vergeben werden, sondern sie muß an eine bestimmte unternehmerische Aktivität gebunden sein. Ansonsten wäre dem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Es erscheint sinnvoll, sie an die Investitionen zu koppeln.

Als Instrument einer derartigen „Basisförderung“ wird eine allgemeine Investitionszulage vorgeschlagen, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Sie könnte zunächst einen Satz von 7,5 vH aufweisen, der im Laufe der nächsten Jahre dann schrittweise zurückgeführt wird. Der Zweck dieser Zulage ist es, die Unternehmen für allgemeine Standortnachteile in Ostdeutschland zu entschädigen (vgl. auch Abschnitt 3 dieses Kapitels). Aus regionalpolitischen Gründen wird man jedoch nicht auf eine zusätzliche, differenzierte Investitionsförderung verzichten können, vor allem um Investoren von außerhalb zu gewinnen. Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind hierzu — wie bislang — ein probates Mittel. Für eine Übergangszeit sollte dabei eine Förderpräferenz — unter Berücksichtigung EU-konformer Höchstgrenzen — für die neuen Bundesländer möglich sein. Diese Hilfen werden freilich nur dann wirksam sein, wenn es gelingt, investitionswillige Unternehmen von den langfristig zu erwartenden Vorteilen des Standortes Ostdeutschland zu überzeugen. Hierbei kann ein internationales Standortmarketing dienlich sein. Anzuraten ist dabei allerdings ein koordiniertes Vorgehen, bei dem länder- oder regionspezifische Ansiedlungsinteressen ausbalanciert werden sollten.

Damit Neugründungen nicht an finanziellen Hürden scheitern, sollte die öffentliche Förderung von Existenzgründungen beibehalten werden, vor allem durch Bereitstellung von eigenkapitalähnlichen Darlehen. Diese brauchen nicht unbedingt einen hohen Subventionsgehalt aufzuweisen. Oftmals drohen Existenzgründungen trotz guter Erfolgsaussichten allein daran zu scheitern, daß sich die von privaten Banken geforderten Sicherheiten nicht aufbringen lassen. Ergänzt werden sollte die Existenzgründungsförderung durch Beratungs- und Schulungsangebote, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Hilfreich erscheinen in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen zur Förderung von Risikobereitschaft und unternehmerischer Initiative — zum Beispiel durch Gründerseminare, auch im Rahmen der beruflichen und universitären Ausbildung.

Schwieriger zu beurteilen ist, welche speziellen Hilfen den bereits bestehenden Unternehmen künftig gewährt werden sollen. Hier ist zu differenzieren, denn die Situation der Unternehmen in den neuen Ländern stellt sich keineswegs so einheitlich dar, wie dies in der Öffentlichkeit häufig vermittelt wird:

- Es gibt zahlreiche Unternehmen in den neuen Ländern, die durchaus Erfolg haben und deren Gewinnsituation im ganzen befriedigend ist. Häufig aber sehen sich selbst diese Unternehmen in ihren Expansionsabsichten durch eine unzureichende Kapitalausstattung beschränkt. Investitionen führen bei ihnen unter Umständen zu einem drastischen Absinken der Eigenkapitalquote, wenn der Zunahme des Anlagenbestandes und damit der Bilanzsumme keine entsprechende Zuführung an Eigenkapital gegenübersteht. Damit aber sinkt die Bereitschaft der Banken, weiteres Fremdkapital bereitzustellen, denn die Eigenkapitalausstattung ist es, die dem Fremdkapitalgeber letztlich als Sicherheit für die Darlehensgewährung dient. In diesen Fällen scheint staatliche Hilfestellung gerechtfertigt, beispielsweise in Form von Gewährleistungen, von langfristigen Darlehen oder durch eine Unterstützung privater Beteiligungskapitalgeber.
- Viele Unternehmen haben jedoch noch nicht in die Gewinnzone vorstoßen können, und es wäre zu einfach, dies allein unternehmerischem Mißgeschick zuschreiben zu wollen. Viele Märkte sind von etablierten Anbietern besetzt, und ostdeutschen Unternehmen wäre der Marktzutritt hier oftmals schon wegen ihrer geringen Größe und ihrem Mangel an Reputation verwehrt, selbst wenn sie Preis- und Qualitätsvorteile aufzuweisen hätten. Die Gewinnsituation bleibt dann unbefriedigend, weil es an Absatz fehlt, und dies wiederum beeinträchtigt die finanziellen Möglichkeiten zur Modernisierung des Produktionsapparates und des Produktsortiments. Die mangelnde Diversifikation in den Abnehmerstrukturen, die aus den Schwierigkeiten des Marktzutritts resultiert, erhöht die Risikoanfälligkeit der Betriebe und trägt auf diese Weise zur inhärenten Instabilität der wirtschaftlichen Entwicklung im ganzen bei. Die bisherigen Überlegungen lassen es angeraten erscheinen, auch hier Hilfen zu gewähren.

Eine im strengen Sinne ursachenadäquate Förderung hätte in diesen Fällen an einer Vielzahl unternehmerischer Funktionen anzusetzen: Marketinghilfen könnten den Bekanntheitsgrad erhöhen helfen, gezielte Absatzförderung den Marktzutritt erleichtern, die Einführung einer Wertschöpfungspräferenz oder die Gewährung von Lohnsubventionen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern helfen, Unterstützung auf dem Gebiet der Produktentwicklung das Eindringen in neue Märkte begünstigen. Von einer solchen Ausdifferenzierung der Förderung ist indes dringend abzuraten. Es würde den Staat überfordern, wollte er für jedes dieser Probleme ein eigenes Förderprogramm kreieren, es würde die Unternehmen überfordern, sich in der hieraus resultierenden Vielfalt von Förderangeboten zurechtzufinden, und es würde ein Zuviel an unternehmerischer Verantwortung dem Staat zugewiesen werden. Da all diese Wettbewerbsnachteile ostdeutscher Unternehmen sich letztlich in ihrer finanziellen Situation niederschlagen — in unzureichenden Gewinnen und in einem Mangel an Eigenkapital —, stellen in diesem Fall befristet zur Verfügung gestellte Finanzierungshilfen ohne enge Zweckbindung den einzig praktikablen Ansatzpunkt dar.

Freilich wird es im konkreten Einzelfall kaum jemals eindeutig zu entscheiden sein, ob eine angespannte Gewinnlage Folge objektiver Wettbewerbsnachteile oder Konsequenz unternehmerischer Fehlleistung ist. Meist wird beides eine Rolle spielen, so daß letztlich nur durch eine Einzelfallprüfung über die Berechtigung derartiger Hilfen entschieden werden kann. Unverkennbar ist, daß sich die Politik hiermit auf eine risikoreiche Gratwanderung einläßt. Schlimm wäre es, wenn auch erfolglose Unternehmen dauerhaft erhalten blieben — sei es aus sozialen oder aus politischen Erwägungen. Damit würde Fördergeld verausgabt, das an anderer Stelle größeren Nutzen stiften könnte. Deshalb sind strenge Maßstäbe an die Erfolgsaussichten von geförderten Unternehmen anzulegen.

Es kommt also darauf an, Mechanismen zu finden, mit denen sich langfristig unrentable Betriebe von solchen Betrieben separieren lassen, die nach einer Übergangszeit auf eigenen Füßen stehen kön-

nen. Die Institute schlagen vor, die bei den Hausbanken vorhandene Kompetenz bei der Bewertung von Unternehmenskonzepten auszunutzen (vgl. auch Abschnitt 6 dieses Kapitels).

Das beschriebene Programm für die Sonderförderung-Ost läuft auf eine strikte Begrenzung möglicher Fördertatbestände hinaus. Die Institute erinnern in diesem Zusammenhang an ihren früheren Vorschlag, das besondere Förderinstrumentarium für die neuen Bundesländer auf ein kleines Bündel von Programmen zu reduzieren. Vorgeschlagen wurde schon damals u.a.:

- eine Investitionszulage mit Rechtsanspruch, um für allgemeine Standortnachteile zu entschädigen;
- ein Mittelstandsprogramm, um die Eigenkapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen zu verbreitern;
- ein Existenzgründungsprogramm, um neuen Unternehmen und Unternehmern Starthilfe zu geben;
- ein Regionalprogramm, um der politischen Verpflichtung des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nachzukommen (DIW et al. 1995a).

Dieses Programm könnte auch eine Grundlage für eine auf mittlere Sicht in ganz Deutschland anzustrebende Reform der Wirtschaftsförderung darstellen. Es kann ohnehin kein Zweifel daran bestehen, daß die spezifische Förderung im Osten Deutschlands nicht auf Dauer fortgeführt werden kann. Auf mittlere Sicht wird sie in eine nach bundeseinheitlichen Regeln gestaltete Förderpolitik integriert werden müssen, und es bietet sich an, die jetzt anstehende Entscheidung über die Fortführung der Sonderförderung-Ost dazu zu nutzen, Reformen auch in Westdeutschland anzugehen.

3. Förderung differenzieren?

Subventionen dienen dem Zweck, die Wirtschaftssubjekte zu bestimmten Verhaltensweisen zu veranlassen. Insoweit ist eine Veränderung der Allokation der Ressourcen eigentliches Ziel von Wirtschaftsförderung. Dies gilt auch für die Sonderförderung-Ost: Hier liegt der Förderzweck darin, die an individuellen Renditeüberlegungen orientierte Standortwahl der Unternehmen zugunsten der neuen Länder zu beeinflussen — und auch darin, die bestehenden Unternehmen im Interesse der langfristigen Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung bei ihren Bemühungen um eine Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen.

Problematisch ist es freilich, wenn die Förderung innerhalb Ostdeutschlands die Ressourcenallokation in einer Weise beeinflussen würde, die zu dauerhaft nicht aus eigener Kraft lebensfähigen Strukturen führt. Die bisherige Förderpolitik hat dies nicht ausschließen können: So nahmen sozialpolitische Überlegungen beim Erhalt von Industriestandorten breiten Raum ein; attraktive Sonderabschreibungsmöglichkeiten führten zu einer Begünstigung von Investitionen in Gewerbeimmobilien gegenüber Investitionen in Ausrüstungen; die Gewährung von Investitionshilfen als Nachteilsausgleich berücksichtigte nur unzureichend, daß nicht alle Wirtschaftszweige in gleicher Weise von Standortnachteilen betroffen waren. Dies alles sind Nebenwirkungen, die dem eigentlichen förderpolitischen Zweck zuwiderlaufen. So läßlich derartige Sünden kurzfristig erscheinen mögen — langfristig können gerade sie sich als ernsthaftes Wachstumshemmnis herausstellen, denn es ist nicht gewährleistet, daß sich die Sektoral- und Regionalstrukturen, die sich auch unter dem Einfluß der Förderung im Laufe der letzten Jahre herausgebildet haben, unter Marktbedingungen aufrechterhalten lassen.

Wünschenswert mag es daher erscheinen, mit Blick auf wachstumspolitische Ziele solche wirtschaftliche Aktivitäten besonders zu fördern, bei denen der erwartete Ertrag im Sinne von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen besonders hoch ausfällt. Dies spräche für eine starke sektorale und regionale Differenzierung der Wirtschaftsförderung — Vorsicht ist jedoch angebracht.

Eine starke sektorale Ausdifferenzierung der Wirtschaftsförderung — beispielsweise nach Branchen, denen besondere Expansionschancen zugetraut werden — erscheint aus mehreren Gründen problematisch. Die Erfahrungen mit einer so verstandenen Industriepolitik sind allgemein negativ, denn Marktchancen können am besten jene beurteilen, die am Markt tätig sind. Hinzu kommt, daß Mitar-

beiter staatlicher Institutionen wegen der spezifischen Anreizsysteme Risiken systematisch unterbewerten, Renditeerwartungen hingegen systematisch überbewerten; Fehlinvestitionen sind unausweichlich die Folge. Und schließlich: Allzu leicht läßt sich die Politik unter lobbyistischem Druck zu Subventionen an notleidende Wirtschaftszweige hinreißen, so daß notwendige Kapazitätsanpassungen hier für lange Zeit unterbleiben.

Unter Standortnachteilen leiden freilich nicht alle Branchen in gleicher Weise: Im bisherigen Verlauf des Strukturwandels konnten bislang vor allem solche Branchen Anteilsgewinne erzielen, die in den neuen Ländern auf günstige Nachfragebedingungen stießen, nicht zuletzt wegen der erheblichen Transferleistungen zugunsten Ostdeutschlands. Zu nennen ist vor allem die Bauwirtschaft, darüber hinaus aber auch der Handel und das Kreditgewerbe. Ob es Sinn macht, Kapazitätserweiterungen in diesen — und anderen, nachfrageseitig begünstigten Zweigen des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors — weiter zu unterstützen, läßt sich durchaus bezweifeln.

DIW und IWH plädieren daher dafür, die Investitionsförderung auf jenen Teil der ostdeutschen Wirtschaft zu konzentrieren, der durch die in Ostdeutschland bestehenden Standortdefizite in besonderer Weise benachteiligt ist. Dies sind nach Ansicht dieser beiden Institute die Industrie sowie die im überregionalen Wettbewerb stehenden Zweige des Dienstleistungssektors. Eine darüber hinausgehende Ausdifferenzierung der Förderung wird hingegen auch von DIW und IWH nicht befürwortet.

Für die genannte Schwerpunktsetzung spricht nach Ansicht dieser beiden Institute auch folgendes: Ostdeutschland wird sich auf Dauer in die überregionale Arbeitsteilung integrieren müssen, und dies bedeutet, sich auf jene Produktionen zu spezialisieren, bei denen Wettbewerbsvorteile erlangt werden können. In diesen Produktionen müssen die Mittel erwirtschaftet werden, mit denen die Waren und Dienstleistungen zu bezahlen sind, die von außerhalb bezogen werden. Bislang werden diese Mittel extern bereitgestellt — durch Transferzahlungen aus den öffentlichen Haushalten und durch Kapitalzuführungen westdeutscher und ausländischer Investoren. Der Aufbau einer auch überregional wettbewerbsfähigen Unternehmenslandschaft ist daher Voraussetzung für die Rückführung von Transferleistungen.

Das Institut für Weltwirtschaft hingegen wiederholt seine schon früher vorgebrachten Bedenken gegen eine solche sektorale Ausdifferenzierung der Förderung. Nach seiner Ansicht sollte es das Ziel bleiben, Nachteile wegen schlechter Standortbedingungen auszugleichen, nicht aber solche, die aus unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen herrühren. Daß große Teile des Verarbeitenden Gewerbes im internationalen Wettbewerb stehen, kann kein Fördertatbestand sein. Das IfW hält es auch nicht für sachgerecht, hierbei nur Unternehmen mit überregionalem Absatz zu protegieren, solche mit lokalem Absatz aber zu diskriminieren. Bei fortschreitender Vernetzung von Beschaffung, Produktion, Logistik und Absatz in Form von Wertschöpfungsketten bestimmt sich die Leistungskraft im überregionalen Wettbewerb durch alle Glieder dieser Kette. Am traditionellen Exportbasiskonzept, an das die Vorschläge von DIW und IWH anknüpfen, ist zu kritisieren, daß es die engen Wechselbeziehungen vernachlässigt, die zwischen dem Exportsektor und dem lokalen Sektor bestehen.

Eine Differenzierung — und hier stimmen die Institute überein — kann auch in regionaler Hinsicht vorgenommen werden —, und zwar derart, daß wirtschaftliche Aktivitäten dort besonders unterstützt werden, wo sie einen Zusatznutzen in Form von „spillover“-Effekten aufweisen. Dies ist am ehesten in den Agglomerationszentren der Fall, denn regionalökonomische Theorien zeigen, daß wirtschaftliches Wachstum — wenigstens bis zu einem gewissen Grade — infolge von Transaktionskostenvorteilen vornehmlich in den Zentren stattfindet und von hier aus auf das Umland ausstrahlt. Ansatzpunkte für eine Stärkung der Zentren bietet freilich nicht so sehr die allgemeine Wirtschaftsförderung; diese sollte ohne regionale Schwerpunktsetzung ausgestaltet werden, nicht zuletzt weil die Wettbewerbskraft Ostdeutschlands als Ganzes noch hinter konkurrierenden Regionen zurückbleibt. Zur Verstärkung etwaiger Agglomerationsvorteile und der von diesen ausgehenden Wachstumsimpulse bietet sich vielmehr vorrangig die Standortpolitik an. Die Vorschläge der Institute zum Ausbau der überört-

lichen und der kommunalen Verkehrswege zielen deshalb auch darauf ab, die Ansiedlungsbedingungen in den Agglomerationszentren zu verbessern und positive Kern-Umland-Effekte auszulösen.

4. Zuschüsse durch rückzahlbare Hilfen ersetzen

Ein beträchtlicher Teil der Fördermittel fließt den Empfängern in Form von nichtrückzahlbaren Hilfen zu, vor allem als Zuschuß und Zulage zu den Investitionskosten oder als Lohnkostenzuschuß für Forschungs- und Entwicklungspersonal. Diese Form der Begünstigung ist dauerhaft, denn es fallen später keine Zins- und Tilgungszahlungen an. Anders verhält es sich bei Mitteln, die als Darlehen, Bürgschaften oder Steuerkredit in Form von Sonderabschreibungen vergeben werden. Hier besteht der subventionswerte Vorteil nur in einem temporären Zinsgewinn, der wegfällt, sobald das Darlehen getilgt, die Bürgschaften erloschen oder die Investitionen voll abgeschrieben sind. Der Empfänger einer rückzahlbaren Begünstigung wird in der Regel spitzer kalkulieren als der Empfänger einer nichtrückzahlbaren Begünstigung, der weder Zinsen noch Amortisation zu erwirtschaften braucht. Überdies läßt sich bei Krediten ein Verfahren der marktmäßigen Selektion installieren. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Förderung, soweit sie über den Ausgleich von Standortnachteilen hinausgeht, auf rückzahlbare Hilfen umzustellen. Das sollte zumindest überall dort geschehen, wo Investoren vor allem durch finanzielle Restriktionen behindert werden wie bei der Existenzgründung oder bei Forschung und Entwicklung.

5. Marktwirtschaftliche Selektionsmechanismen stärken

Der Staat ist, wenn er Fördermittel vergibt, in der Regel nicht in der Lage, nach marktmäßigen Gesichtspunkten zu selektieren. Er braucht dazu Informationen, über die er nicht verfügt. Es ist daher ratsam, bei der Vergabe von Fördermitteln marktmäßige Selektionsmechanismen zur Geltung zu bringen.

Das Standardverfahren für eine marktmäßige Selektion ist die Versteigerung der Fördermittel. Dabei liefern die Nachfrager selbst einen Teil der benötigten Informationen: Wer an Fördermittel gelangen will, muß dafür etwas anbieten. Er muß beispielsweise Investitionen tätigen und/oder Arbeitsplätze schaffen. Die Mittel werden dann nach Maßgabe des höchsten Gebotes vergeben. Dieses Verfahren ist indes sinnvoll nur anwendbar, wenn alle Bieter gleiche Ausgangsbedingungen haben — im konkreten Fall also, wenn sie alle in gleicher Weise von Standortdefiziten betroffen wären. Tatsächlich jedoch sind die Ausgangsbedingungen der Bieter durchaus unterschiedlich. Daher diskriminiert dieses Verfahren gerade jene Investoren, die durch ungünstige Standortbedingungen besonders betroffen sind. Das Ziel, die Kompensation nach Maßgabe der standortbedingten Nachteile zu bemessen, würde also verfehlt.

Ein besseres Verfahren ist die Einschaltung von intermediären Marktakteuren, die zwischen Staat und Unternehmen als Anbieter von und als Nachfrager nach Fördermitteln stehen. Intermediäre Marktakteure haben zwei Aufgaben: erstens die Mitnahmeeffekte zu minimieren und zweitens die Wirksamkeit der Förderung zu erhöhen. Dieses Verfahren kommt teilweise im Rahmen der sogenannten Haftungsfreistellung bei den Mittelstandsprogrammen des Bundes und denen der beiden Hauptförderinstitute, der KfW und der DtA, zur Anwendung. Es sollte prinzipiell bei allen Förderhilfen zum Einsatz gelangen, die in Form von Darlehen vergeben werden.

Das Instrument der Haftungsfreistellung setzt an der Primärhaftung an, die die Hausbanken bei der Ausreichung von Förderkrediten übernehmen. Den Banken wird angeboten, sich von einem Teil der Haftung, in der Regel 50 vH, freistellen zu lassen. Dafür müssen sie auf einen Teil ihrer Marge verzichten. Der Margenverzicht ist unterproportional, z. Z. ist eine Risikoentlastung von 50 vH mit einem Margenverzicht von rund 30 vH verbunden. Der Verzicht ist unterproportional, um dem Bearbeitungsaufwand — bei größeren Risiken besteht in der Regel ein höherer Prüfungsaufwand, zusätzlich

fallen Aufwendungen für die Beantragung der Haftungsfreistellung an — Rechnung zu tragen. So kann erreicht werden, daß auch solche Unternehmen noch einen (Förder-)Kredit erhalten, bei denen der Hausbank das Kreditrisiko zwar zu hoch erscheint, um es vollständig zu übernehmen, die sie aber immerhin noch für so kreditwürdig hält, daß sie bereit ist, die Hälfte des Risikos zu tragen (Subsidiarität). So führen die Hausbanken als Marktakteure anhand ihres unternehmerischen Kalküls die Selektion durch und gewährleisten, daß Mitnahmeeffekte minimiert werden. Auch die Degressivität der Förderung ist sichergestellt: Sobald den Banken das Kreditrisiko vertretbar erscheint, werden sie auf die Haftungsfreistellung verzichten und es vorziehen, statt dessen die Marge zu vereinnahmen. Das Instrument der Haftungsfreistellung funktioniert nach dem Selbstdeckungsprinzip: Die Mittel aus dem Margenverzicht speisen einen Fonds, aus dem die eintretenden Kreditausfälle gedeckt werden. Die Höhe des Margenverzichts wird so bemessen und gegebenenfalls so angepaßt, daß der Fonds über genügend Mittel verfügt. Auf diese Weise wird erreicht, daß die Risikoentlastung für die Geschäftsbanken nicht zu einer zusätzlichen Belastung für den Steuerzahler führt. In den bisher praktizierten Fällen geht das auch auf — es gibt einen geringfügigen Minussaldo. Auch er ist später aus dem Fonds (also aus künftigen Margenverzichten) zurückzuführen.

Wichtig ist allerdings, daß mitunter die Förderpolitik selbst marktmäßige Lösungen erschwert. Denn wo der Staat Fördermittel zu stark verbilligt oder sogar zum Nulltarif anbietet, werden private Kreditangebote aus dem Markt gedrängt.

6. Förderung definitiv befristen

Fördermaßnahmen sollten keine Dauereinrichtung sein, sondern immer nur für eine befristete Zeit gewährt werden. Es genügt aber nicht, eine Befristung nur anzukündigen. Eine solche Befristung muß auch glaubhaft sein. Sie wird nicht ernst genommen, wenn damit gerechnet werden kann, daß einzelne Maßnahmen, die eigentlich auslaufen sollen, doch verlängert oder durch andere ersetzt werden. Viele „Dauerläufer“ unter den Subventionen in den alten Bundesländern wurden irgendwann als „vorübergehend“ eingeführt. Die Gefahr ist groß, daß auch die Sonderförderung für Ostdeutschland auf diese Weise zu einem Stück „Normalität“ wird.

Die wichtigsten Fördermaßnahmen wie Investitionszulagen, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen waren zunächst bis 1996 befristet. Als sie Anfang 1991 beschlossen wurden, herrschte die Erwartung vor, daß dann die ostdeutsche Wirtschaft weitgehend auf eigenen Füßen stehen würde. Das hat sich als Fehleinschätzung herausgestellt. Die Bundesregierung hat daraufhin die meisten Maßnahmen verlängert, zunächst bis Ende 1998. Sie hat aber bereits angekündigt, daß sie gewillt ist, die Förderung auch in den Jahren danach „auf hohem Niveau“ fortzuführen (BMWi 1996: 39). Im Gespräch ist ein Zeitraum von fünf Jahren. Die Sonderförderung-Ost würde also mindestens bis Ende 2003 weitergeführt.

Ob es richtig ist, einen solchen Zeithorizont ins Auge zu fassen, darüber kann man geteilter Meinung sein. Die Politik geht offenbar davon aus, daß die ostdeutsche Wirtschaft noch mindestens sieben Jahre braucht, um ihren Leistungsrückstand gegenüber der westdeutschen Wirtschaft entscheidend zu verringern. Der Leistungsrückstand allein kann aber nicht das Kriterium für die Festlegung einer Frist sein. Vielmehr rechtfertigt sich die Fortsetzung der Sonderförderung-Ost mit dem Vorhandensein teilungsbedingter Nachteile. Diese Nachteile könnten bis dahin beseitigt werden, der Leistungsrückstand könnte gleichwohl fortbestehen. Zudem: Wenn ständig neue Hilfen in Aussicht gestellt werden, dürfte es schwer sein, jenen Leistungsstand zu erreichen, der die besondere Wirtschaftsförderung überflüssig macht.

Wichtiger als die Einzelheiten des Zeitfahrplans ist etwas anderes: Es muß Klarheit herrschen, daß dann mit der Sonderförderung definitiv Schluß ist und dann nur noch das allgemeine Instrumentarium der Wirtschaftsförderung in Deutschland zum Tragen kommt. Das wird nicht leicht zu erreichen sein. Die Politik mag sich nur ungern längerfristig binden. Hilfreich kann hier die Unterordnung unter in-

ternationales Recht sein. Bei der Wirtschaftsförderung gibt es solche Fesseln in Gestalt des EU-Beihilferechts. Die Bundesregierung braucht für ein künftiges mittelfristiges Förderprogramm das Einverständnis der EU-Kommission. Sie könnte deshalb ein Tauschgeschäft anbieten, von dem jede Seite Vorteile hat: Die Bundesregierung gibt gegenüber der Kommission zu Protokoll, daß sie die Sonderförderung-Ost Ende 2003 auslaufen läßt. Die Kommission wiederum zeigt ihre Bereitschaft, das Förderkonzept der Bundesregierung mitzutragen, bürokratische Prüf- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und in strittigen Fragen die Regeln wohlwollend, also zugunsten der Bundesrepublik Deutschland, auszulegen.⁷⁷

7. Kompetenzen neu ordnen

Die bisherige Förderpraxis ist gekennzeichnet durch ein nur wenig koordiniertes Nebeneinander von Bundes-, Länder- und EU-Programmen. Dies hat dazu geführt, daß einzelne Förderziele derzeit mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher Maßnahmen angestrebt werden. So werden betriebliche Investitionen durch Zuschüsse, Zulagen und Sonderabschreibungen gefördert, bei denen jeweils unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen beachtet werden müssen. Existenzgründungen wiederum werden im Rahmen unterschiedlicher Kreditprogramme von KfW und DtA, darüber hinaus durch Maßnahmen des Bundes im Rahmen der Technologieförderung sowie durch länderspezifische Programme unterstützt. Wachstums- und Konsolidierungshilfen werden durch die Förderbanken des Bundes, durch die BvS und durch die Landesregierungen gewährt. Bisherige Versuche, diese Mannigfaltigkeit unterschiedlicher Fördermöglichkeiten für gleiche Förderzwecke in einheitlichen Programmpaketen zusammenzufassen, um damit Transparenz und Effizienz zu erhöhen, haben noch nicht zu überzeugenden Erfolgen geführt. Die anstehende Neukonzipierung der Wirtschaftsförderung-Ost sollte deshalb auch dazu genutzt werden, die Kompetenzen in der Förderpolitik neu zu ordnen.

Zwar sprechen Subsidiaritätsüberlegungen dafür, die Wirtschaftsförderung dezentral — auf Landesebene — zu implementieren. Dies soll dem Zweck dienen, die Effizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch Nutzbarmachung der spezifischen Kenntnisse über die Verhältnisse vor Ort zu erhöhen und regional unterschiedlichen Zielvorstellungen verstärkt Geltung zu verschaffen. Grenzen dezentraler Verantwortung sind aber dort erreicht, wo vom eigenen Handeln externe Effekte ausgehen: Die Erfahrung lehrt, daß unkoordiniertes Handeln in der Wirtschaftsförderung zu Intransparenz und damit auch zu Ineffizienzen führt. Dies spricht dafür, die Verantwortlichkeit für die Wirtschaftsförderung-Ost beim Bund zu konzentrieren.

Um sicherzustellen, daß die gebotene Straffung des Förderinstrumentariums von den Ländern mitgetragen wird, ist zumindest eine stärkere Koordination zwischen Bundes- und Landesförderpolitik erforderlich. Allerdings lehrt die Erfahrung, daß freiwillige Vereinbarungen oftmals lediglich Lippenbekenntnisse darstellen, die unter dem Druck der konkreten Probleme vor Ort nur zu leicht gebrochen werden. Man wird daher zu härteren Maßnahmen greifen müssen. Eine Möglichkeit der Abhilfe bestünde darin, ein institutionalisiertes Verfahren der Beihilfenkontrolle, wie es im Rahmen der EU üblich ist, auch innerhalb Deutschlands zu installieren. Subventionen des Bundes und der Länder wären demnach nur dann zu genehmigen, wenn sie den Wettbewerb innerhalb Deutschlands nicht beeinträchtigen. Ein konkreter Vorschlag in dieser Richtung ist kürzlich von der Monopolkommission unterbreitet worden (Monopolkommission 1996: Tz. 149 ff.).

Die Institute verkennen nicht, daß der Vorschlag einer institutionalisierten Beihilfenkontrolle auf nur wenig Zustimmung stoßen wird und daher nur geringe Aussicht auf Realisierung hat. Um gleichwohl zu einer Straffung des Instrumentariums zu gelangen, sollte daher die Fortsetzung der Sonderförderung-Ost durch den Bund an die Bedingung gekoppelt werden, daß es zu einer Reduktion der Landesprogramme kommt. So könnten die auf Bundesebene vorgesehenen Haushaltsansätze für spezielle Förderprogramme in den neuen Ländern höher dotiert werden, wenn die Länder sich im Gegenzug verbindlich verpflichten, ihre Programme und Ausgaben für die Wirtschaftsförderung zu reduzie-

ren. Angesichts der in vielen Ländern anzutreffenden Einsicht, daß Klein- und Kleinstprogramme ohnehin meist nur einen beschränkten Nutzen haben, stehen die Chancen nicht schlecht, daß sich dieser Vorschlag realisieren läßt.

IV. Ein konkretes Programm

Die drei Institute plädieren in diesem Bericht dafür, die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer auch nach 1998 für eine begrenzte Zeit fortzuführen. Zwecks Erhöhung von Transparenz und Effizienz ist jedoch eine deutliche Straffung des Förderinstrumentariums vorzunehmen. Der Vorschlag der Institute für die künftige Ausgestaltung der Sonderförderung-Ost beschreibt darüber hinaus auch Leitlinien für eine Reform der Wirtschaftsförderung in ganz Deutschland, in die die besondere Förderung für die neuen Länder letztlich zu integrieren ist.

Nach Meinung der drei Institute sollte die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer ab 1999 auf die folgenden Instrumente begrenzt werden (vgl. auch Übersicht 2):

- Als Basisförderung, d.h. zum Ausgleich allgemeiner Standortnachteile, sollte eine nichtrückzahlbare Investitionszulage gewährt werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die, ausgehend von einem Fördersatz von 7,5 vH, innerhalb von fünf Jahren schrittweise zurückgeführt wird. Zu überlegen wäre, ob diese Zulage auf das Verarbeitende Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungszweige begrenzt werden soll.
- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sollten den neuen Bundesländern für eine Übergangszeit Förderpräferenzen eingeräumt werden. Wegen der dabei möglichen Einzelfallentscheidungen kann dieses Instrument in besonderer Weise helfen, Investoren von außerhalb zu attrahieren. Bei der Bemessung der Förderhöhe ist auf die Einhaltung der EU-Beihilferichtlinien zu achten.
- Bei einer gesamtdeutsch angelegten Reform der Mittelstandsförderung sollte zum einen ein Existenzgründungsprogramm fortgeführt werden. Empfohlen werden hierfür eigenkapitalähnliche Darlehen; sie müssen nicht unbedingt einen hohen Subventionswert aufweisen. Die Definition förderfähiger Aufwendungen sollte dabei weit gefaßt werden, um eine zu starke Lenkung unternehmerischer Aktivitäten zu vermeiden.
- Zum anderen sollte ein Mittelstandsprogramm die Expansionsvorhaben von Unternehmen mit guten Wachstumsaussichten, aber Eigenkapital- und Finanzierungsproblemen unterstützen. Vorgeschlagen werden hierzu Darlehen ohne enge Zweckbindung, so daß neben betrieblichen Investitionen beispielsweise auch Innovationsvorhaben finanziert werden können. Diese Darlehen sollten durch Zinszuschüsse auf das für Kreditnehmer erster Bonität geltende Marktzinsniveau verbilligt werden. Um auch langfristig unrentable Betriebe von solchen zu separieren, die nach einer Übergangszeit durchaus auf eigenen Beinen stehen können, und um gleichzeitig Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte die bei den Hausbanken vorhandene Kompetenz bei der Bewertung von Unternehmenskonzepten genutzt werden. Dazu eignet sich das Instrument der Haftungsfreistellung.

Zudem plädieren die Institute dafür, die Sonderförderung glaubhaft zu befristen. Sinnvoll ist es auch, die Kompetenzen neu zu ordnen und die Federführung für die spezifische Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer beim Bund zu konzentrieren.

Übersicht 2 – Vorschläge für die spezifische Wirtschaftsförderung-Ost ab 1999

Programmorschlag	Wichtige Konditionen
Investitionszulage	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtsanspruch - Fördersatz 7,5 vH, schrittweise Rückführung - ggf. mit sektoraler Differenzierung
GA-Investitionszuschuß	<ul style="list-style-type: none"> - Förderpräferenz für Regionen in Ostdeutschland - Einzelfallentscheidungen - ggf. mit regionaler Differenzierung
Existenzgründungsprogramm	<ul style="list-style-type: none"> - Langfristiges, eigenkapitalähnliches Darlehen - Zinssubventionierung - Finanzierung von materiellen und immateriellen Investitionen (auch FuE)
Eigenkapitalhilfen	<ul style="list-style-type: none"> - Langfristige Darlehen für Unternehmen mit guten Zukunftsaussichten, aber Finanzierungsproblemen - Finanzierung materieller und immaterieller Investitionen (auch FuE)

Die Institute verkennen nicht, daß die Umsetzung dieser Vorschläge der politischen Führung erhebliche Einsicht und Kraft abverlangt — die Einsicht, daß förderpolitischer Aktionismus die Wirksamkeit von Förderung beeinträchtigt und langfristig Rückwirkungen auf die Wachstumskräfte in den alten Bundesländern hat, und die Kraft, Forderungen von interessierter Seite entgegenzutreten. Kraft bedarf es darüber hinaus, einen Konsens zwischen den verschiedenen Trägern von Wirtschaftsförderung herbeizuführen. Gleichwohl sollte die Politik den Mut zu diesem Schritt aufbringen, nicht zuletzt im Interesse des Aufbaus in den neuen Bundesländern.

Anhang A: Tabellen und Übersichten

Tabelle A1 – Bruttowertschöpfung in den neuen Bundesländern 1994–1996 (in konstanten Preisen von 1991)

	1994		1995				1996		
	3. Vj.	4. Vj.	1. Vj.	2. Vj.	3. Vj.	4. Vj.	1. Vj.	2. Vj.	3. Vj.
	<i>Mrd. DM</i>								
Land- und Forstwirtschaft	4,21	1,75	0,28	0,21	4,80	1,94	0,27	0,17	4,87
Produzierendes Gewerbe	26,50	27,47	26,16	28,16	28,14	27,54	24,64	29,06	29,63
Bergbau, Energie- und Wasserwirtschaft	2,68	3,19	3,01	2,57	2,53	3,07	3,12	2,55	2,55
Verarbeitendes Gewerbe	12,04	13,29	11,62	12,91	12,77	13,31	11,80	14,16	13,77
Baugewerbe	11,78	10,99	11,53	12,68	12,84	11,16	9,52	12,35	13,31
Handel und Verkehr	9,26	10,09	8,77	9,61	9,67	10,42	8,96	9,91	9,97
Handel	5,79	6,51	5,56	6,10	6,00	6,60	5,63	6,28	6,29
Verkehr, Nachrichtenwesen	3,47	3,58	3,21	3,51	3,67	3,82	3,33	3,63	3,68
Dienstleistungen	15,96	16,27	16,23	17,02	17,01	17,34	17,11	18,01	18,11
Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	13,64	13,82	13,90	14,01	13,98	14,08	14,07	14,17	14,17
Staat	11,76	11,86	11,93	12,00	12,01	12,09	12,10	12,16	12,19
Private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	1,88	1,96	1,97	2,01	1,97	1,99	1,97	2,01	1,98
Bruttowertschöpfung, unbereinigt	69,57	69,40	65,34	69,01	73,60	71,32	64,85	71,32	76,75
Bruttoinlandsprodukt	69,80	69,70	65,30	69,20	73,80	71,60	64,50	71,30	76,80
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in vH</i>								
Land- und Forstwirtschaft	-3,2	-1,1	7,7	5,0	14,0	10,9	-3,6	-19,0	1,5
Produzierendes Gewerbe	13,6	13,7	9,5	7,5	6,2	0,3	-5,8	3,2	5,3
Bergbau, Energie- und Wasserwirtschaft	-11,3	-14,9	-12,5	-8,9	-5,6	-3,8	3,7	-0,8	0,8
Verarbeitendes Gewerbe	12,9	15,0	12,5	9,5	6,1	0,2	1,4	9,7	7,8
Baugewerbe	22,1	24,0	13,9	9,4	9,0	1,5	-15,5	-2,6	3,7
Handel und Verkehr	7,5	5,5	4,2	5,0	4,4	3,3	2,4	3,1	3,1
Handel	3,8	2,2	3,0	4,6	3,6	1,4	2,0	3,0	4,8
Verkehr, Nachrichtenwesen	14,5	12,2	6,3	5,7	5,8	6,7	3,1	3,4	0,3
Dienstleistungen	7,6	8,8	9,2	7,9	6,6	6,6	5,2	5,8	6,5
Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	4,1	4,2	3,5	3,5	2,5	1,9	1,2	1,1	1,4
Staat	2,1	2,2	1,7	2,0	2,1	1,9	1,4	1,3	1,5
Private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	19,0	18,8	15,9	13,6	4,8	1,5	0,0	0,0	0,5
Bruttowertschöpfung, unbereinigt	8,3	8,9	7,4	6,4	5,8	2,8	-0,5	3,3	4,3
Bruttoinlandsprodukt	9,1	9,6	7,0	6,1	5,7	2,7	-0,9	3,0	4,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW.

Tabelle A2 – Erwerbstätige^a in den neuen Bundesländern 1994–1996

	1994		1995				1996		
	3. Vj.	4. Vj.	1. Vj.	2. Vj.	3. Vj.	4. Vj.	1. Vj.	2. Vj.	3. Vj.
	<i>Zahl der Erwerbstätigen in 1 000</i>								
Land- und Forstwirtschaft	234	232	225	229	226	220	205	211	214
Produzierendes Gewerbe	2 217	2 239	2 200	2 208	2 229	2 231	2 109	2 143	2 173
Bergbau, Energie- und Wasserwirtschaft	118	116	113	111	109	107	104	102	101
Verarbeitendes Gewerbe	1 049	1 051	1 038	1 036	1 028	1 035	1 010	1 036	1 026
Baugewerbe	1 050	1 072	1 049	1 061	1 092	1 089	995	1 006	1 046
Handel und Verkehr	1 138	1 142	1 123	1 117	1 124	1 132	1 103	1 097	1 113
Handel	711	719	721	711	718	725	722	712	726
Verkehr, Nachrichtenwesen	427	423	402	406	406	407	381	385	387
Dienstleistungen	1 247	1 273	1 280	1 294	1 323	1 343	1 334	1 352	1 390
Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	1 546	1 550	1 513	1 519	1 506	1 502	1 462	1 472	1 466
<i>Alle Wirtschaftszweige</i>	6 382	6 436	6 341	6 367	6 408	6 428	6 213	6 275	6 356
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in vH</i>								
Land- und Forstwirtschaft	0,9	2,7	3,2	2,2	-3,4	-5,2	-8,9	-7,9	-6,6
Produzierendes Gewerbe	2,0	2,7	2,8	1,9	0,5	-0,4	-4,0	-3,3	-2,6
Bergbau, Energie- und Wasserwirtschaft	-13,9	-13,4	-7,4	-7,5	-7,6	-7,8	-8,0	-8,1	-7,3
Verarbeitendes Gewerbe	-4,7	-3,1	-1,1	-1,0	-2,0	-1,5	-2,5	-1,0	0,1
Baugewerbe	12,3	11,3	8,3	6,0	4,0	1,6	-5,1	-5,1	-4,7
Handel und Verkehr	0,4	-0,2	-0,5	-1,2	-1,2	-0,9	-1,6	-1,4	-1,2
Handel	4,6	4,8	3,4	1,3	1,0	0,8	0,4	0,3	0,0
Verkehr, Nachrichtenwesen	-5,9	-7,6	-6,9	-5,4	-4,9	-3,8	-5,2	-4,4	-3,4
Dienstleistungen	9,9	9,6	9,0	8,0	6,1	5,5	4,1	4,7	4,8
Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck	-0,6	0,1	-0,7	-0,8	-2,6	-3,1	-3,8	-3,0	-1,7
<i>Alle Wirtschaftszweige</i>	2,4	2,8	2,5	1,8	0,4	-0,1	-2,0	-1,4	-0,7

^aInlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW.

Tabelle A3 – Probleme ostdeutscher Industrieunternehmen nach Entstehung und Eigentumsstatus 1996 (vorläufige Ergebnisse)

	Private Unternehmen	davon:		davon:								Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen
		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	reprivatisierte frühere Treuhandunternehmen	privatisierte frühere Treuhandunternehmen			nach 1989 gegründete Unternehmen			
						insgesamt	davon:		insgesamt	davon:		
							eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	
... vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe nannten als großes Problem ...												
Die Personalkosten sind zu hoch	61	63	55	69	72	65	67	63	53	55	46	88
Die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer steigen zu schnell	62	64	56	67	69	64	65	61	58	60	50	63
Der Konkurrenzdruck nimmt zu	56	53	66	51	65	64	60	73	47	43	59	81
Die Zahlungsmoral der Kunden ist schlecht	55	56	50	60	57	53	56	48	55	54	56	63
Das Eigenkapital ist zu gering	51	59	27	60	50	49	58	31	51	59	26	63
Die Liquiditätssituation ist angespannt	48	55	30	48	51	51	59	37	45	51	25	25
Die Löhne und Gehälter steigen zu schnell	40	40	39	43	47	49	49	49	29	30	27	75
Die Finanzierungsmittel für Investitionen fehlen	40	46	22	47	44	40	46	26	38	44	19	25
Zu hohe Belastung durch Zinsen und/oder Tilgung	41	44	30	51	43	43	47	35	37	40	26	31
Es fehlen Sicherheiten, um Kredite zu erhalten	39	45	22	38	31	37	43	24	43	50	21	25
Die Anbieter vergleichbarer Produkte sind preiswerter	33	31	39	39	41	36	33	43	27	24	33	44
Die kommunale Verwaltung ist schwerfällig	30	31	28	37	29	26	27	24	34	35	33	13
Der Vertrieb ist unzureichend	22	24	17	25	26	22	22	21	22	25	13	31
Qualifiziertes Personal ist schwer zu bekommen	24	26	17	25	22	22	26	13	26	27	22	6
Die Infrastruktur am Standort ist unzureichend	19	20	16	31	15	16	16	17	22	23	16	6
Die Produktionsanlagen und -gebäude sind veraltet	19	20	14	21	26	22	25	17	14	14	11	19
Der innerbetriebliche Arbeitsablauf ist noch nicht optimal	16	16	15	23	18	19	18	21	12	13	6	13
Grundstücks- und Gewerbeflächen sind knapp bzw. teuer	10	12	6	13	6	6	8	4	15	17	9	0
Der Kundendienst/Service reicht noch nicht aus	9	10	5	6	8	9	9	8	9	11	3	6

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A4 – Probleme ostdeutscher Industrieunternehmen 1996 nach Größenklasse (vorläufige Ergebnisse)

	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen mit ... Beschäftigten						
		1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 199	200 bis 499	500 und mehr
... vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe nannten als großes Problem ...								
Die Personalkosten sind zu hoch	62	54	58	62	66	68	67	73
Die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer steigen zu schnell	62	61	64	63	59	64	66	55
Der Konkurrenzdruck nimmt zu	57	45	49	56	64	72	69	76
Die Zahlungsmoral der Kunden ist schlecht	55	58	56	61	51	49	40	18
Das Eigenkapital ist zu gering	51	65	57	51	46	38	27	18
Die Liquiditätslage ist angespannt	48	55	46	50	49	48	39	6
Die Löhne und Gehälter steigen zu schnell	40	31	31	40	43	58	56	64
Die Finanzierungsmittel für Investitionen fehlen	40	47	45	40	40	29	20	21
Zu hohe Belastung durch Zinsen und/oder Tilgung	40	42	38	42	46	36	34	15
Es fehlen Sicherheiten, um Kredite zu erhalten	39	49	46	36	37	34	19	6
Die Anbieter vergleichbarer Produkte sind preiswerter	33	29	28	33	36	41	40	42
Die kommunale Verwaltung ist schwerfällig	30	35	34	32	27	21	12	27
Der Vertrieb ist unzureichend	23	30	25	18	21	26	19	9
Qualifiziertes Personal ist schwer zu bekommen	23	24	27	26	21	18	13	9
Die Infrastruktur am Standort ist unzureichend	19	22	24	22	14	12	6	12
Die Produktionsanlagen und -gebäude sind veraltet	19	20	19	20	20	16	16	6
Der innerbetriebliche Arbeitsablauf ist noch nicht optimal	16	11	17	15	18	24	15	15
Grundstücks- und Gewerbeflächen sind knapp bzw. teuer	10	18	15	10	4	5	1	3
Der Kundendienst/Service reicht noch nicht aus	9	11	11	7	7	9	7	3

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A5 – Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Ertragsentwicklung im Jahr 1995 und nach der von ihnen für 1996 erwarteten Ertragsentwicklung (vorläufige Ergebnisse)

Ertragsentwicklung 1996	Ertragsentwicklung 1995					
	deutliche Verluste	ausgeglichenes Ergebnis	geringer Gewinn	akzeptabler Gewinn	keine Angabe ^a	Insgesamt ^b
<i>in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe</i>						
Deutliche Verluste	48	16	6	7	36	.
Ausgeglichenes Ergebnis	40	45	31	12	22	.
Geringer Gewinn	7	29	45	27	11	.
Akzeptabler Gewinn	1	5	15	51	0	.
Nicht abzuschätzen	4	5	3	3	31	.
<i>Insgesamt</i>	100	100	100	100	100	.
<i>in vH aller Unternehmen</i>						
Deutliche Verluste	15	5	1	1	1	23
Ausgeglichenes Ergebnis	13	12	7	2	1	35
Geringer Gewinn	2	8	10	4	0	24
Akzeptabler Gewinn	1	1	4	8	0	14
Nicht abzuschätzen	1	1	1	0	1	4
<i>Insgesamt^b</i>	32	27	23	16	3	100
<i>in vH aller Unternehmen gewichtet mit der Zahl der Beschäftigten</i>						
Deutliche Verluste	25	5	1	1	0	33
Ausgeglichenes Ergebnis	13	8	4	2	0	27
Geringer Gewinn	2	8	13	4	0	27
Akzeptabler Gewinn	1	1	2	7	0	10
Nicht abzuschätzen	1	1	1	0	1	3
<i>Insgesamt^b</i>	42	23	21	14	1	100

^aDabei handelt es sich im wesentlichen um Unternehmen mit Geschäftsbeginn im Laufe des Jahres 1995 oder 1996. — ^bAbweichungen der Summen von der Addition der Einzelwerte durch Rundung möglich.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A6 – Einschätzung der Zahlungsmoral ihrer Kunden durch die Unternehmen der ostdeutschen Industrie (vorläufige Ergebnisse in vH)

	Die Zahlungsmoral der Kunden ist ...		
	ein großes Problem	ein geringes Problem	kein Problem
Alle Unternehmen	55	34	11
davon:			
Unternehmen, von deren Umsatz 75 vH und mehr auf die neuen Bundesländer entfällt	67	26	7
Unternehmen, von deren Umsatz 66 vH und mehr auf Westdeutschland und das Ausland entfällt	39	43	18
Übrige Unternehmen	59	33	8

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A7 – Modernität und Größe der Anlagen bei den ostdeutschen Industrieunternehmen 1996 (vorläufige Ergebnisse)

Der Bestand an Ausrüstungen ist ...	Der Bestand an Bauten ist ...					Insgesamt ^c	
	modern ^a und ausreichend groß	modern ^a , aber zu klein	veraltet ^b , aber ausreichend groß	veraltet ^b und zu klein	zu groß bzw. seine Größe ist wegen unsicherer künftiger Unternehmensentwicklung nicht einzuschätzen und ...		
					modern ^a		veraltet ^b
	<i>in vH der Unternehmen</i>						
modern ^a und ausreichend groß	31	4	10	5	4	3	57
modern ^a , aber zu klein	4	5	2	3	0	0	14
veraltet ^b , aber ausreichend groß	3	0	8	2	0	3	16
veraltet ^b und zu klein	1	0	3	3	0	1	8
zu groß bzw. seine Größe ist wegen unsicherer künftiger Unternehmensentwicklung nicht einzuschätzen und ...							
modern ^a	2	0	0	0	1	1	4
veraltet ^b	0	0	0	0	0	1	2
<i>Insgesamt^c</i>	41	9	23	13	5	9	100
	<i>in vH der auf die Unternehmen entfallenden Beschäftigten</i>						
modern ^a und ausreichend groß	45	2	10	3	8	3	70
modern ^a , aber zu klein	2	3	1	1	0	0	8
veraltet ^b , aber ausreichend groß	3	0	5	1	0	2	10
veraltet ^b und zu klein	0	0	1	2	0	1	4
zu groß bzw. seine Größe ist wegen unsicherer künftiger Unternehmensentwicklung nicht einzuschätzen und ...							
modern ^a	4	0	0	0	1	0	6
veraltet ^b	0	0	0	0	0	2	2
<i>Insgesamt^c</i>	53	5	17	6	10	9	100

^aAuf dem neuesten Stand der Technik oder ausreichend modern. — ^bZum Teil oder vollständig veraltet. — ^cAbweichungen der Summe von der Addition der Einzelwerte durch Rundung möglich.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A8 – Modernität der Anlagen bei den ostdeutschen Industrieunternehmen 1996 (vorläufige Ergebnisse)

	Die Bauten sind ...				Insgesamt ^a
	auf dem modernsten Stand	ausreichend modern	zum Teil veraltet	weitgehend veraltet	
<i>... vH aller Unternehmen gaben das jeweilige Urteil über ihre Ausrüstungen und Bauten ab</i>					
Die Ausrüstungen sind ...					
auf dem modernsten Stand	10	8	3	2	22
ausreichend modern	5	27	15	6	52
zum Teil veraltet	1	4	10	7	22
weitgehend veraltet	0	0	1	3	4
<i>Insgesamt^a</i>	16	39	28	17	100
<i>... vH aller Beschäftigten in Unternehmen, die das jeweilige Urteil über ihre Ausrüstungen und Bauten abgeben</i>					
Die Ausrüstungen sind ...					
auf dem modernsten Stand	13	12	2	1	28
ausreichend modern	4	36	12	3	55
zum Teil veraltet	0	3	8	4	15
weitgehend veraltet	0	0	1	1	2
<i>Insgesamt^a</i>	17	51	23	9	100

^aAbweichungen der Summen von der Addition der Einzelwerte durch Rundung möglich.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A9 – Kapazitätsauslastung und Auftragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen im Herbst 1996 (vorläufige Ergebnisse)

	... vH aller Unternehmen bewerten ihre Kapazitätsauslastung als vH aller Unternehmen bewerten ihre Auftragslage als ...		
	eher gut	befriedigend	eher schlecht	eher gut	befriedigend	eher schlecht
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>						
Private Unternehmen	22	44	34	23	48	29
davon:						
Eigenständige Unternehmen	22	45	34	23	49	29
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	22	43	35	25	46	29
davon:						
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	21	49	30	27	48	25
Reprivatisierte Unternehmen	15	39	46	19	43	38
Privatisierte Unternehmen	20	44	40	19	51	30
davon:						
Eigenständige Unternehmen	20	44	36	18	54	28
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	20	45	35	21	46	32
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	25	46	29	27	47	26
davon:						
Eigenständige Unternehmen	26	47	27	28	47	26
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	23	40	37	25	48	27
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	14	36	50	0	69	31
<i>Größenklasse</i>						
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	19	42	38	18	47	35
10 bis 19	18	46	36	23	48	29
20 bis 49	24	44	32	24	49	27
50 bis 99	23	43	34	25	47	28
100 bis 199	21	43	35	20	50	30
200 bis 499	21	46	32	23	47	30
500 und mehr	29	47	24	38	41	21
<i>Absatzschwerpunkt</i>						
Unternehmen, von deren Umsatz 75 vH und mehr auf die neuen Bundesländer entfallen.	18	47	35	20	50	30
Unternehmen, von deren Umsatz 66 vH und mehr auf Westdeutschland und das Ausland entfallen.	24	44	32	27	45	28
Übrige Unternehmen	24	43	33	22	50	28
<i>Alle Unternehmen</i>	22	44	34	23	48	29

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A10 – Erwartungen der ostdeutschen Industrieunternehmen über die Veränderung der regionalen Verteilung ihrer Umsätze 1997 gegenüber 1996 (vorläufige Ergebnisse)

	Veränderung des Umsatzes in vH ...					
	in der näheren Umgebung ^a	anderswo in den neuen Ländern	anderswo in den alten Ländern	in Osteuropa	im übrigen Ausland	insgesamt
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>						
Private Unternehmen	7	3	17	-5	19	11
davon:						
Eigenständige private Unternehmen	11	-3	18	35	21	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	6	-2	11	-21	16	5
davon:						
Privatisierte Treuhandunternehmen	5	2	20	-9	21	10
Reprivatisierte Treuhandunternehmen	2	7	12	15	18	10
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	21	-2	7	32	12	7
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	16	8	14	16	29	15
Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen	5	-40	-11	90	-41	-28
<i>Größenklasse</i>						
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	16	34	37	36	76	28
10 bis 19	26	9	30	4	71	23
20 bis 49	11	7	15	47	29	14
50 bis 99	17	3	12	97	19	14
100 bis 199	1	7	14	31	29	12
200 bis 499	2	7	16	-40	32	9
500 und mehr	6	-13	14	2	1	0
<i>Unternehmen, deren Auftragslage ... ist</i>						
eher gut	7	5	12	34	11	10
befriedigend	7	-8	16	-26	18	5
eher schlecht	10	3	14	16	29	12
<i>Unternehmen, deren Kapazitäten derzeit ... ausgelastet sind</i>						
eher gut	4	8	8	9	3	7
befriedigend	8	-8	17	-16	16	4
eher schlecht	12	5	18	10	36	16
<i>Alle Unternehmen</i>	8	-2	15	-4	18	8
<i>Nachrichtlich:</i>						
1996 gegenüber 1995	-2	2	16	16	19	9

^aIm Radius von rund 30 km.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A11 – Transfers und Investitionen 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
<i>Transfers</i>						
Bruttoleistungen ^a	151,5	280,2	228,9	201,4	180,6	1 042,6
darunter:						
Leistungen an Unternehmen insgesamt	19,7	22,9	20,2	27,1	27,6	117,5
Leistungen an gewerbliche Unternehmen	17,4	18,7	17,3	22,2	23,1	98,7
Nettoleistungen	129,1	252,6	198,2	165,3	140,6	885,8
Bruttoleistungen ^b	156	194	215	212	198	975
darunter:						
Leistungen an Unternehmen insgesamt	33,6	45,1	51,8	49,3	35,9	215,7
Leistungen an gewerbliche Unternehmen	31,7	41,6	49,6	46,1	32,5	201,5
Nettoleistungen	122	154	172	165	148	761
<i>Investitionen^c</i>						
Alle Wirtschaftsbereiche	90,6	126,8	152	179,4	197,1	745,9
darunter:						
Unternehmen insgesamt	75	102,9	126,8	150,4	167,1	622,2
Gewerbliche Unternehmen	59,7	79,8	96	105,4	110,6	541,5

^aBoss und Rosenschon (1996). — ^bBMF. — ^cifo-Institut für Wirtschaftsforschung.

Tabelle A12 – Förderung der Eigenkapitalausstattung durch Beteiligungsprogramme 1990–1995 (Zusagen in Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
ERP-Beteiligungsprogramm	–	10,6	29,6	68,2	112,2	81,2	301,8
KfW-Beteiligungsfonds Ost ^a	–	–	–	–	–	3,3	3,3
DtA-Eigenkapitalergänzungsprogramm (EKE) ^a	–	–	–	–	–	3,0	3,0
DtA-Partnerschaftsprogramm (EKH) ^b	–	–	–	5,0	47,0	85,0	137,0
KfW/BMBF-Technologiebeteiligungsprogramm (BTU) ^c	0,1	0,8	1,0	0,9	4,3	6,4	13,5
KfW-Risikokapitalprogramm ^d	–	–	–	–	–	–	0
<i>Insgesamt</i>	0,1	11,4	30,6	74,1	163,5	178,9	458,6

^aProgrammbeginn 1995. — ^bProgrammbeginn 1993. — ^cBTU alt (1990–1995) und BTU neu (1995 ff.) zusammengefaßt. — ^dProgrammbeginn Juli 1996.

Quelle: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Tabelle A13 – Inanspruchnahme der öffentlichen Hand aus allgemeinen Gewährleistungen 1990–1995 (Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990–1995
Eigenkapitalhilfe	0	0	1	13	87	169	270
Bürgerschaftsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft							
Landesbürgerschaftsbanken	0	0	0	1	10	33	44
Deutsche Ausgleichsbank	0	0	0	0	0	9	9
Großbürgschaften	0	0	0	0	0	78	78
Wohnungsbau	0	0	0	0	0	0	0
<i>Insgesamt</i>	0	0	1	14	97	281	393

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle A14 – Inanspruchnahme und Bewertung der Wirtschaftsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen nach Größenklassen (vorläufige Ergebnisse)

	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen mit ... Beschäftigten						500 und mehr
		1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 199	200 bis 499	
<i>Von den Unternehmen der jeweiligen Gruppe nahmen ... vH die Förderung in Anspruch</i>								
Investitionszulagen	91	79	89	93	96	99	99	100
Investitionszuschüsse	71	47	67	77	76	85	88	92
Sonderabschreibungen	65	55	68	68	61	67	75	83
Eigenkapitalhilfe	42	41	51	49	37	31	26	0
Existenzgründungshilfen	32	35	39	37	28	22	15	0
Sonstige Kredite für betriebliche Investitionen	66	51	67	73	69	63	68	53
Förderung von Forschung und Entwicklung	49	31	43	46	59	65	71	59
Absatzförderung	44	32	42	47	50	54	48	26
Beratungshilfen	42	39	42	43	46	43	32	8
Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmensführung	30	22	31	32	29	36	42	21
Programme zur Konsolidierung oder Liquiditätssicherung	21	17	22	24	26	20	14	6
Zuschüsse zur Einstellung von Arbeitskräften	66	57	69	71	68	66	62	50
<i>Von den Unternehmen der jeweiligen Gruppe, die die jeweilige Förderung in Anspruch nahmen, bewerten diese ... vH als sehr nützlich</i>								
Investitionszulagen	75	67	71	77	79	77	83	91
Investitionszuschüsse	84	77	79	86	86	88	92	94
Sonderabschreibungen	49	47	47	50	50	44	54	64
Eigenkapitalhilfe	66	64	70	65	69	63	52	-
Existenzgründungshilfen	62	67	65	56	69	51	62	-
Sonstige Kredite für betriebliche Investitionen	66	66	66	66	71	64	54	61
Förderung von Forschung und Entwicklung	61	68	64	56	65	56	65	55
Absatzförderung	45	46	50	45	44	41	31	33
Beratungshilfen	25	25	28	25	21	27	14	.
Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmensführung	25	29	23	20	25	30	32	29
Programme zur Konsolidierung oder Liquiditätssicherung	49	35	50	53	49	59	42	.
Zuschüsse zur Einstellung von Arbeitskräften	47	55	52	44	40	42	48	58

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A15 – Inanspruchnahme und Bewertung der Wirtschaftsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen nach Herkunft und Eigentumsstatus (vorläufige Ergebnisse)

	Private Unternehmen	davon:		davon:								Unternehmen im Besitz der Treuhandnachfolgeeinrichtungen
		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	reprivatisierte frühere Treuhandunternehmen	privatisierte frühere Treuhandunternehmen			nach 1989 gegründete Unternehmen			
						insgesamt	davon:		insgesamt	davon:		
							eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	
<i>Von den Unternehmen der jeweiligen Gruppe nahmen ... vH die Förderung in Anspruch</i>												
Investitionszulagen	91	90	96	86	96	93	92	96	89	87	94	88
Investitionszuschüsse	71	69	77	57	78	77	76	78	66	64	71	65
Sonderabschreibungen	65	64	70	66	66	64	60	71	67	65	70	59
Eigenkapitalhilfe	43	51	22	43	43	37	46	19	47	54	25	18
Existenzgründungshilfen	32	39	14	22	30	28	36	11	39	46	16	18
Sonstige Kredite für betriebliche Investitionen	66	68	59	69	69	67	71	58	64	66	58	65
Förderung von Forschung und Entwicklung	48	49	47	31	56	57	57	57	39	41	34	70
Absatzförderung	44	48	35	35	55	47	49	43	39	44	25	65
Beratungshilfen	42	47	26	39	51	43	50	30	38	42	22	41
Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmensführung	30	31	26	30	34	33	33	31	22	29	24	53
Programme zur Konsolidierung oder Liquiditätssicherung	22	24	14	18	24	22	26	13	21	22	16	12
Zuschüsse zur Einstellung von Arbeitskräften	66	69	59	57	72	63	66	57	68	70	64	76
<i>Von denjenigen Unternehmen der jeweiligen Gruppe, die die jeweilige Förderung in Anspruch nahmen, bewerten diese ... vH als sehr nützlich</i>												
Investitionszulagen	75	74	79	72	83	76	75	78	72	70	78	80
Investitionszuschüsse	84	84	86	88	85	86	85	88	82	81	82	81
Sonderabschreibungen	49	45	60	45	38	50	49	53	53	47	72	30
Eigenkapitalhilfe	66	69	48	69	58	68	72	53	67	70	42	.
Existenzgründungshilfen	62	65	39	69	58	64	68	42	62	64	35	.
Sonstige Kredite für betriebliche Investitionen	66	67	61	75	63	67	71	60	65	66	60	27
Förderung von Forschung und Entwicklung	61	62	60	52	58	61	60	62	64	67	54	58
Absatzförderung	45	48	34	35	51	43	45	37	45	48	29	36
Beratungshilfen	25	25	22	28	28	24	22	29	24	25	14	.
Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmensführung	25	24	28	20	23	29	27	33	22	22	21	22
Programme zur Konsolidierung oder Liquiditätssicherung	49	52	36	54	51	52	53	50	46	51	26	.
Zuschüsse zur Einstellung von Arbeitskräften	47	48	43	38	46	43	43	44	51	52	44	46

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A16 – Bewertung der Praxis bei der Wirtschaftsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen nach Herkunft und Eigentumsstatus (vorläufige Ergebnisse)

	Private Unternehmen	davon:		davon:								Unternehmen im Besitz der Treuhandnacheinrichtungen
		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	reprivatisierte frühere Treuhandunternehmen	privatisierte frühere Treuhandunternehmen		nach 1989 gegründete Unternehmen				
						insgesamt	davon:		insgesamt	davon:		
							eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen		eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	
<i>Von der jeweiligen Gruppe stimmten ... vH der Unternehmen der Aussage zu</i>												
Es ist schwer, einen umfassenden Überblick über die gesamte Wirtschaftsförderung zu gewinnen	77	78	77	87	79	75	75	76	78	77	80	82
Es ist schwierig, die am besten geeigneten Maßnahmen auszuwählen	67	70	60	82	69	67	69	62	66	69	58	77
Die Beratung über in Frage kommende Maßnahmen ist unzureichend	50	53	44	66	48	47	51	39	53	54	50	53
Es gibt zu viele unterschiedliche Stellen, bei denen die jeweiligen Fördermittel beantragt werden müssen	73	74	70	78	75	74	73	74	71	73	67	82
Es ist für die Planungen des Unternehmens sehr hinderlich, daß die Bewilligung der beantragten Fördermittel ungewiß ist	78	80	71	85	78	75	77	72	80	83	69	88
Bei der Beantragung von Fördermitteln werden zu viele bzw. zu detaillierte Unterlagen verlangt	43	44	40	44	49	41	43	36	43	42	46	29
Die Bearbeitung der Anträge auf Fördermittel dauert zu lange	42	44	35	39	41	40	43	34	44	46	37	29
Die Zeit zwischen Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel ist zu lang	30	33	22	28	32	29	33	21	31	33	24	11

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A17 – Vorschläge der ostdeutschen Industrieunternehmen zur Verbesserung der Praxis bei der Wirtschaftsförderung (vorläufige Ergebnisse)

	... vH aller Unternehmen ^a machen den jeweiligen Verbesserungsvorschlag ^b							
	Mehr bzw. bessere Beratung	Förderverfahren vereinfachen	Schnellere Bearbeitung der Förderanträge	Maßnahmen und/oder Antragstellen konzentrieren	Förderung ausweiten	Förderung auf Mittelstand konzentrieren	Hausbankprinzip aufgeben	Sonstiges
<i>Entstehung/Eigentumsstatus</i>								
Private Unternehmen	14	17	16	19	14	6	7	8
davon:								
Eigenständige Unternehmen	15	17	15	20	13	6	8	7
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	11	18	17	18	16	4	5	11
davon:								
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	21	14	19	19	12	9	2	5
Reprivatisierte Unternehmen	13	19	11	19	14	7	7	10
Privatisierte Unternehmen	10	13	19	21	18	5	5	9
davon:								
Eigenständige Unternehmen	11	13	20	21	17	6	6	6
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	6	14	19	19	20	2	4	16
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	17	19	14	19	10	6	10	6
davon:								
Eigenständige Unternehmen	17	19	13	19	11	6	10	5
Unternehmen im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	14	23	15	18	9	6	7	6
<i>Größenklasse</i>								
Unternehmen mit ... Beschäftigten								
1 bis 9	18	15	13	22	10	6	9	9
10 bis 19	18	16	13	16	13	10	10	5
20 bis 49	14	18	13	18	14	7	10	7
50 bis 99	10	19	20	19	18	3	3	8
100 bis 199	10	15	24	19	13	.	5	11
200 bis 499	9	16	16	31	9	.	0	13
500 und mehr	8	13	17	25	33	.	0	0
<i>Alle Unternehmen^a</i>	14	17	15	19	14	6	7	8

^aUnternehmen mit Antworten zu der entsprechenden Frage (40 vH aller erhobenen Unternehmen). — ^bMehrfachantworten möglich.

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A18 – Bewertung der Vertragsbedingungen bei ihrer Privatisierung oder Reprivatisierung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen, die früher in Treuhandbesitz waren (vorläufige Ergebnisse)

	... vH der Unternehmen bewerten ihre Vertragsbedingungen als ...			Insgesamt
	günstig	akzeptabel	ungünstig	
<i>Größenklasse</i>				
Unternehmen mit ... Beschäftigten				
1 bis 9	9	39	52	100
10 bis 19	9	49	42	100
20 bis 49	8	48	44	100
50 bis 99	7	49	44	100
100 bis 199	9	56	35	100
200 bis 499	11	58	31	100
500 und mehr	14	63	23	100
<i>Privatisierungsart</i>				
Reprivatisierte Unternehmen	11	48	41	100
Privatisierte Unternehmen	8	51	41	100
<i>Eigenumsstatus</i>				
Eigenständige Unternehmen	8	47	45	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen	11	58	31	100
<i>Erwartete Ertragsentwicklung 1996</i>				
Unternehmen ...				
mit einem akzeptablen Gewinn	13	59	28	100
mit einem geringen Gewinn	11	61	28	100
mit einem ausgeglichenen Ergebnis	9	46	45	100
mit deutlichen Verlusten	7	44	49	100
<i>Alle privatisierten bzw. reprivatisierten Unternehmen</i>	9	50	41	100

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Tabelle A19 – Frühere Treuhandunternehmen der ostdeutschen Industrie nach der Bewertung ihrer Vertragsbedingungen bei der Privatisierung/Reprivatisierung und ihren Erfolgen bei den Nachverhandlungen ihrer Verträge (vorläufige Ergebnisse)

	Alle privatisierten und reprivatisierten Unternehmen	davon: Unternehmen, die ihre Vertragsbedingungen als ... bewerten		
		günstig	akzeptabel	ungünstig
... vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe				
Unternehmen, die bisher keine Nachverhandlungen geführt haben	57	79	79	7
Unternehmen, die Nachverhandlungen geführt haben	43	21	21	3
davon: Unternehmen, die bei den Nachverhandlungen ...				
guten Erfolg	17	86	34	
mäßigen Erfolg	32	0	37	2
keinen Erfolg	51	14	29	1
... hatten				

Quelle: Umfrage des DIW vom Herbst 1996.

Übersicht A1 – Rangfolge der Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands^a

1	Uecker-Randow	40	Suhl
2	Aschersleben-Staßfurt	41	Torgau
3	Mansfelder Land	42	Zwickau
4	Müritz	43	Gera
5	Stralsund	44	Saale-Orla
6	Nordhausen	45	Frankfurt/Oder
7	Stendal	46	Gotha
8	Neubrandenburg	47	Magdeburg
9	Güstrow	48	Rostock
10	Eichsfeld	49	Chemnitz
11	Greifswald	50	Cottbus
12	Arnstadt	51	Halle
13	Annaberg	52	Schwerin
14	Altenburg	53	Weimar
15	Neuruppin	54	Erfurt
16	Mühlhausen	55	Jena
17	Finsterwalde	57	Leipzig
18	Eberswalde/Schwedt	58	Dresden
19	Halberstadt	59	Berlin

^aGemäß GA-Gesamtindikator.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Übersicht A2 – Beteiligungsförderprogramme für die neuen Länder

Programm	Beteiligungsform	Refinanzierung des Beteiligungsgebers bzw. Finanzierungsbeiträge des Förderinstitutes und des Unternehmens	Risikoverteilung	Beteiligungsgeber	
				Institution	Teilnahme an der Geschäftsführung
ERP-Beteiligungsprogramm	Beteiligung	85 vH durch langfristiges zinsgünstiges Darlehen	80 vH Garantie einer Bürgschaftsbank möglich	mittelständische KBGs ^a	aktiv nur in der Anlaufzeit von Neugründungen, sonst passiv
Beteiligungsfonds Ost	KfW und DtA fungieren als Kapitalsammelstellen, die jährlich 500 Mill. DM durch steuerbegünstigte, langfristige Darlehen von privaten Anlegern einwerben und an ostdeutsche Unternehmen weiterleiten				
KfW Beteiligungsfonds (Ost)	Beteiligung oder beteiligungsähnliche Finanzierungsform (Darlehen mit Rangrücktritt)	100 vH, durch langfristiges zinsgünstiges Darlehen	50 vH Haftungsfreistellung möglich	KBGs, Kreditinstitute, Unternehmen, Privatpersonen	aktiv oder passiv
Eigenkapitalergänzungsprogramm (EKE) der DtA	nachrangiges Darlehen mit Eigenkapitalcharakter, unbesichert, haftet unbeschränkt	60 vH, durch langfristige zinsgünstige DtA-Refinanzierung für die Hausbank	keine Haftungsfreistellung	Kreditinstitute	passiv
EKH-Partnerschaftsprogramm	Beteiligung plus EKH-Darlehen bis zum 2,5-fachen der Beteiligung	Beteiligung und EKH-Darlehen in Höhe von 70 vH der förderfähigen Investitionen 30vH Kredit der Hausbank	keine Haftungsfreistellung	nur unternehmerisch aktive Beteiligungsgeber (Unternehmen, Unternehmer)	aktiv
Technologiebeteiligungsprogramm (BTU)					
KfW Technologiebeteiligungsprogramm	Beteiligung oder beteiligungsähnliche Finanzierungsform (Darlehen mit Rangrücktritt)	85 vH durch zinsgünstiges Darlehen	100 vH Risikoentlastung durch Haftungsfreistellung	KBGs, Kreditinstitute	aktiv oder passiv
DtA Technologiebeteiligungsprogramm	a) private Beteiligung b) Co-Beteiligung (still) der tbg ^b in derselben Höhe	a) keine	a) die DtA übernimmt 70 vH des Ausfallrisikos der privaten Beteiligung für den Verlustfall innerhalb von 5 Jahren	a) private Venture-Capital Gesellschaften b) tbg	a) aktiv oder passiv
KfW-Risikokapitalprogramm – Garantien –	Beteiligung oder beteiligungsähnliche Finanzierungsform (Darlehen mit Rangrücktritt)	keine	50 vH KfW-Garantie	KBGs	aktiv oder passiv
Konsolidierungsfonds der THA und der Länder	a) Darlehen (echt oder partiarisch) b) stille Beteiligung	a) bis zu 2 Mill. DM durch langfristiges zinsgünstiges Darlehen b) keine	keine	Förderbanken der Länder	a) keine b) passiv

^aKBG=Mittelständische Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Länder. — ^btbg= Technologiebeteiligungsgesellschaft der Deutschen Ausgleichsbank.

Quelle: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Deutsche Ausgleichsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Anhang B: Sonderförderung-Ost und EU-Beihilferecht

Bei der Gestaltung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland ist die Politik nicht frei. Durch den Beitritt der fünf neuen Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland ist in diesem Fall das Beihilferecht der EU anzuwenden. Grundsätzlich besteht nach Art. 92 I EG-Vertrag ein Beihilfeverbot „... für staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, ... soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen“. Bei der Beurteilung von Beihilfen kommt es also nicht auf die Gründe für die Gewährung an, sondern einzig und allein auf deren Auswirkung im Hinblick auf den Handel unter den Mitgliedsstaaten. Die Vermutung einer Handelsbeeinträchtigung liegt vor, wenn die Wettbewerbsstellung eines oder mehrerer Unternehmen gegenüber seinen Konkurrenten in anderen Mitgliedsstaaten durch die Beihilfe gestärkt wird.

Die Beihilfeaufsicht der EU bedeutet eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Ebene. Sie läßt sich aus der Betrachtung der Wettbewerbs- und Handelsfreiheit als supranationales öffentliches Gut rechtfertigen. Läge die Gestaltung der Förderung auf nationaler Ebene, würde es unter einzelnen Mitgliedsstaaten rasch zu einem Subventionswettbewerb kommen. Diesen muß die EU-Kommission im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedsstaaten verhindern.

Das EU-Beihilferecht kennt allerdings Ausnahmen vom Beihilfeverbot. Sie gliedern sich in zwei Kategorien, nämlich Legalausnahmen und andere Ausnahmen, bei denen die EU-Kommission darüber zu befinden hat, ob sie mit den Interessen der Gemeinschaft vereinbar sind.

- Gemäß Art. 92 IIa–c EG-Vertrag sind vom Beihilfeverbot ausgenommen: Nichtdiskriminierende Verbraucherhilfen, Beihilfen zum Schadensausgleich bei Naturkatastrophen und — nach Art. 92 IIc — auch Beihilfen zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile in Gebieten, die durch die Teilung Deutschlands betroffen sind.
- Gemäß Art. 92 IIIa–e sind Beihilfen unter anderem dann statthaft, wenn sie der Förderung besonders rückständiger Regionen dienen (a), zur Behebung einer beträchtlichen Störung in einem Mitgliedsstaat beitragen (b), die Handelsbedingungen nicht so verändern, daß davon Gemeinschaftsinteressen tangiert werden (c) und/oder vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden (d).

Von zentraler Bedeutung für die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland sind die Art. 92 IIc und 92 IIIa und c. Manche sehen vor allem in Art. 92 IIc einen Freibrief für jegliche Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. Danach sind alle Fördermaßnahmen erlaubt, die dem Ausgleich von teilungsbedingten Nachteilen dienen.⁷⁸ In diesem Fall hat die EU-Kommission kein Einspruchsrecht, immer vorausgesetzt, daß der Tatbestand der Legalausnahme wirklich erfüllt ist. Es fällt allerdings nicht leicht, operational zu definieren, was unter „teilungsbedingten Nachteilen“ zu verstehen ist. Die sogenannte Teilungsklausel stammt noch aus der Zeit vor der Wiedervereinigung und diente vor allem zur Begründung der sogenannten Zonenrandförderung und der Berlinförderung. Für einen eventuellen späteren Beitritt der DDR zur Bundesrepublik war sie nicht bestimmt. Bisher hat die EU-Kommission bei der Überprüfung von Beihilfen für Ostdeutschland denn auch nur wenige Male auf den Art. 92 IIc explizit Bezug genommen.⁷⁹ Das deutet darauf hin, daß die Kommission diesen Artikel als Fremdkörper im EU-Beihilferecht ansieht. Die Kommission hatte für die Regierungskonferenz von Maastricht die Streichung des Artikels vorgeschlagen, allerdings schloß sich der Europäische Rat diesem Vorschlag nicht an. Nach dem Konklave der Außenminister von Nordwijk am 4. November 1991 wurde die Bestimmung wieder in den Vertrag ohne zeitliche und räumliche Beschränkung aufgenommen.

Andererseits hat die Kommission Beihilfen für die neuen Bundesländer bisher recht großzügig genehmigt. Den rechtlichen Spielraum dafür bieten die Bestimmungen des Art. 92 IIIa, die auf die Konvergenz und die Kohäsion von unterentwickelten Regionen innerhalb der Gemeinschaft abstellen. Nach

Art. 92 IIIa können Beihilfen jedweder Art gewährt werden, wenn die Wirtschaftskraft einer Region (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) um 25 vH unter dem EU-Durchschnitt liegt und eine „erhebliche“ Unterbeschäftigung herrscht. Die Förderhöchstgrenze für am wenigsten entwickelte Regionen ist auf 75 vH der Erstinvestitionssumme festgelegt; deutlich geringer ist sie für Regionen, die nur wenig vom Durchschnitt der EU abweichen. Die Kommission hat das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer als Ziel-1-Förderregion im Rahmen der EU-Regionalpolitik eingestuft, was bedeutet, daß hier die Förderhöchstsätze gewährt werden können.

In einer Reihe von Fällen hat sich die Kommission aber auch auf den Art. 92 IIIc gestützt. Danach ist es ihr gestattet, unter bestimmten Voraussetzungen Beihilfen auch für einzelne Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete zu genehmigen. Hier hat sie freilich strengere Maßnahmen anzulegen als im Falle des Art. 92 IIIa. Das gilt insbesondere bei Beihilfen für Branchen, in denen erhebliche Überkapazitäten bestehen. Bei solchen Branchen werden Hilfen meistens versagt, wenn sie eine kapazitätserhöhende Wirkung haben. Um den beträchtlichen Ermessensspielraum der Kommission einzuschränken, gibt es sogenannte Koordinierungsgrundsätze, nach denen Fördermaßnahmen nur bei Erstinvestitionen, nicht jedoch bei Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen vorgesehen sind.⁸⁰

Endnoten

- 1 Zudem wurden erstmals Unternehmen ausgewählter Sparten des produktionsnahen Dienstleistungsgewerbes befragt. Deren Angaben konnten aus Zeitgründen noch nicht ausgewertet werden; die Ergebnisse werden in einem gesonderten Bericht in den ersten Monaten des Jahres 1997 vorgelegt.
- 2 Die Wahrscheinlichkeit von Abweichungen zwischen den vorläufigen und endgültigen Resultaten ist um so größer, je differenzierter die Analyse ist. So sind bei Variablen mit einer großen Zahl von Merkmalsausprägungen (wie der Zugehörigkeit zu einem Industriezweig) starke Abweichungen nicht auszuschließen. Deshalb wurde zunächst auf tiefergehende Analyseschritte weitgehend verzichtet.
- 3 Auch das ifo-Institut geht von einer rückläufigen Entwicklung aus (Jäckel 1996).
- 4 Zum Vergleich: 1994 betrug bei den westdeutschen Industrieunternehmen amtlichen Angaben zufolge der Anteil neu gemieteter und gepachteter neuer Sachanlagen an allen Investitionen (einschließlich Leasing) 9 vH. Für Ostdeutschland gibt es keine amtlichen Vergleichswerte.
- 5 Die Vergleichbarkeit ist wegen des hohen Anteils der Unternehmen ohne Planansätze nicht gegeben.
- 6 15 vH der beteiligten Unternehmen haben angegeben, den Umsatz für 1997 nicht abschätzen zu können. Hierbei handelt es sich vor allem um kleinere Unternehmen, meist Neugründungen mit starker lokaler Ausrichtung. Besonders viele dieser Unternehmen haben eigener Einschätzung zufolge mit massiven Wettbewerbsproblemen zu kämpfen.
- 7 Die Liste der förderfähigen Wirtschaftszweige (Positivliste) umfaßt die Erzeugung bzw. Herstellung von 32 Gütern in der Industrie, 14 Dienstleistungen und 21 Handwerkszweige sowie handwerksähnliche Gewerbebranchen.
- 8 In den alten Bundesländern (einschließlich Berlin-West) beläuft sich der Umfang des Fördergebiets auf 22 vH der Wohnbevölkerung. Die Förderung ist dort auf besonders strukturschwache Regionen begrenzt. Das Fördergefälle zu Westdeutschland wurde durch die Absenkung der im Westen anwendbaren Höchstfördersätze um 5 Prozentpunkte und die Verringerung der ehemaligen Zonenrandförderung verstärkt.
- 9 Die Förderhöchstsätze gelten für alle Anträge, die ab dem 17. März 1995 gestellt wurden. Die frühere Differenzierung nach Investitionsarten wurde mit dem 24. Rahmenplan aufgehoben.
- 10 Dies betrifft die Arbeitsmarktregionen Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Erfurt, Weimar, Schwerin und Halle. Für besonders strukturwirksame Ansiedlungen können in diesen Regionen auch zukünftig die bisherigen Förderhöchstsätze gewährt werden.
- 11 Die Differenz zwischen der Bewilligungs- und Auszahlungssumme resultiert daraus, daß ein Teil der bewilligten Förderbeträge eines Jahres erst in den Folgejahren auszahlungswirksam wird.
- 12 Bauliche Investitionen werden nicht durch die Zulage gefördert.
- 13 Ausgenommen von Investitionszulagen sind geringwertige Wirtschaftsgüter (Anschaffungs- oder Herstellungskosten unter 800 DM), Pkw einschließlich Wohnmobile und Luftfahrzeuge.
- 14 1991 und 1992 gehörte auch Berlin-West zum Fördergebiet. Seitdem sind Investitionen in Ausrüstungen dort nur in bestimmten Ausnahmefällen förderungswürdig.
- 15 Die Zulage kann nach Abschluß des Wirtschaftsjahres, in dem die Investition durchgeführt wurde, bei den für die Besteuerung zuständigen Finanzämtern beantragt werden. Durch die Finanzämter sind die Anträge zu prüfen, die Beträge festzusetzen und innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheides auszuführen. Diesen Aufgaben konnten die Ämter besonders in den ersten Jahren nicht immer voll gerecht werden.
- 16 Dies gilt nicht für Versicherungsvertreter und Versicherungsmakler.
- 17 Eine zwanzigprozentige Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen bis zu 1 Mill. DM können diejenigen Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks noch beanspruchen, die sich in der Hand von Personen befinden, die am 9. November 1989 ihren Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der damaligen DDR hatten. Diese Investitionen müssen nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Januar 1995 begonnen worden sein und vor dem 1. Januar 1997 abgeschlossen werden.
- 18 Für Ausrüstungen gilt, daß sie, wie bei der Zulage, mindestens drei Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung im Anlagevermögen des Betriebes bzw. der Betriebsstätte in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost verbleiben müssen.
- 19 Vgl. Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet (Fördergebietsgesetz) in der präzisierten Neufassung aufgrund der zum 1. Januar 1996 geänderten steuerrechtlichen Vorschriften, in *Bundesanzeiger*, Nr. 40 a vom 27. Februar 1996.
- 20 Zu den Vorteilen dieser Kredite gegenüber gewöhnlichen Bankkrediten zählen die niedrigeren und stabilen Zinsen über die gesamte Laufzeit, die lange Laufzeit (bis zu 20 Jahren), die tilgungsfreie Zeit von bis zu fünf Jahren nach Aufnahme der Kredite und die Möglichkeit, sie jederzeit zurückzahlen zu können. Darüber hinaus weisen die bereitgestellten Darlehen teilweise eigenkapitalähnlichen Charakter auf, d.h., sie zählen im Konkursfall zur Haftungsmasse und erweitern auf diese Weise die Fremdfinanzierungsspielräume der Unternehmen.
- 21 In das Aufbauprogramm wurde 1993 das vorherige Modernisierungsprogramm (1990–1992) überführt.
- 22 Das Existenzgründungsprogramm wird von der Deutschen Ausgleichsbank und das Aufbauprogramm von der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltet. Die Umweltprogramme teilen sich die beiden Förderinstitute. Letztere werden hier nicht weiter berücksichtigt.
- 23 In das Mittelstandsprogramm wurde 1993 das Investitionskreditprogramm (1991/1992) integriert.

- 24 Hierbei ist der Bund mit Zinszuschüssen beteiligt.
- 25 Seit Ende 1991 mit Ausnahme der Heilberufe.
- 26 Derzeitiger Kredithöchstbetrag: 2 Mill. DM. Für besonders förderungswürdige Vorhaben von Unternehmen des industriellen Mittelstands können im ERP-Aufbauprogramm auch höhere Kredite bereitgestellt werden. Die Kredite können von Unternehmen bis zu einem Jahresumsatz von 100 Mill. DM (bei Umweltschutzinvestitionen bis zu 500 Mill. DM) beantragt werden.
- 27 Entsprechend der Zielrichtung dieses Programms ist für den Kreis der Anspruchsberechtigten eine höhere Jahresumsatzgrenze (bis zu 1 Mrd. DM) und ein höherer Kredithöchstbetrag (10 Mill. DM) als bei ERP-Krediten festgelegt.
- 28 In der Regel Kredite mit 20jähriger Laufzeit, davon 10 Jahre tilgungsfrei und drei Jahre zinslos.
- 29 Gastgewerbe, Sonstige Dienstleistungen.
- 30 Hierbei handelt es sich um eine besondere Variante des Eigenkapitalhilfeprogramms. Zu den Konditionen dieser Programme vgl. u. a. BMWi (1996b).
- 31 Dieser Fonds wird 1996–1998 jährlich bis zu einer Höhe von 500 Mill. DM gebildet. Die Mittel werden durch die KfW und die DtA in Form von steuerbegünstigten langfristigen Darlehen von Privatanlegern eingeworben und Kapitalbereitstellungsgesellschaften, Unternehmen oder Privatpersonen zur Refinanzierung ihrer Beteiligungen zur Verfügung gestellt. Die Beteiligungsgeber sind bis zu 50 vH von der Haftung freigestellt. Zu den Konditionen vgl. im einzelnen BMWi (1996b: 39 ff.).
- 32 Antragsberechtigt sind neben mittelständischen Unternehmen (mit bis zu 500 Beschäftigten und einem Jahresumsatz bis zu 80 Mill. DM) Angehörige wirtschaftsnaher Freier Berufe und Kammern, Verbände sowie Innungen.
- 33 Vgl. dazu und zu weiteren Konditionen BMWi (1996b: 56 ff.).
- 34 Begünstigt sind mittelständische Produzenten von Investitions- und Konsumgütern mit bis zu 250 Beschäftigten, einem Jahresumsatz bis zu 40 Mill. DM oder einer Bilanzsumme bis zu 20 Mill. DM. In Ausnahmefällen können auch größere Unternehmen (u. a. bis zu 500 Mitarbeiter) gefördert werden. Für die Projektteilnahme wird ein Eigenbeitrag erhoben, der z.B. für die Vermarktungsunterstützung 2 000 DM beträgt.
- 35 Solche Modelle haben unter anderem das IfW und das DIW in den achtziger Jahren benutzt, um die Wirkungen eines Abbaus von Subventionen zu simulieren (Gerken et al. 1985; DIW 1988).
- 36 Das Indikatorkonzept umfaßt folgende Einzelindikatoren: erstens, einen regionalen Einkommensindikator in Gestalt des Bruttojahreslohns pro Kopf bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; zweitens, einen Arbeitslosigkeitsindikator in Gestalt der durchschnittlichen Arbeitslosenquote über mehrere Jahre; drittens, einen Prognoseindikator, der die Beschäftigungsentwicklung prognostiziert, und viertens, einen komplexen Infrastrukturindikator. Zur Bestimmung der Förderregionen werden die gewichteten Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt.
- 37 Zu beachten ist allerdings, daß die Länder zum Teil bereits räumliche Förderschwerpunkte setzen, wodurch besonders benachteiligte und periphere Regionen durch Differenzierung der Fördersätze begünstigt werden.
- 38 Im großen und ganzen fußt dieser Ansatz auf dem Konzept der Agglomerationsvorteile, d.h. der Vorteile, die sich Unternehmen in Ballungsräumen durch die ausreichende Verfügbarkeit von Infrastruktur, Arbeitskräften, Dienstleistungen etc. bieten und die somit zu einem sich selbst verstärkenden Prozeß der Unternehmensansiedlung in solchen Räumen führen.
- 39 Die hier betrachteten Raumordnungsregionen sind für die neuen Länder kreisscharf nach dem Stand vor der Gebietsreform 1993/1994 (BfLR 1993) abgegrenzt. Da in dieser Analyse jedoch hauptsächlich Daten gemäß der neuen Kreisordnung verwendet werden, können gewisse Ungenauigkeiten auftreten.
- 40 Letzteres gilt vor allem für die Zentren im traditionell mittelständisch strukturierten Thüringen und in Sachsen.
- 41 Hierzu gehören vorrangig die Regionen Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern), Prignitz (Brandenburg), Altmark (Sachsen-Anhalt) und Nordthüringen.
- 42 Der Höchsthöchstfördersatz beträgt 40 vH.
- 43 Ihr Gewicht hat 1996 jedoch zugenommen, vor allem, da Programme des Beteiligungsfonds Ost (KfW-Beteiligungsfonds und DtA-Eigenkapitalergänzungsprogramm) erst 1995 aufgelegt wurden und inzwischen rege in Anspruch genommen werden.
- 44 Die Deutsche Bundesbank hat nur die Bilanzen derjenigen Unternehmen analysiert, die am Wechselverkehr teilnehmen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau wiederum hat die Bilanzen von Unternehmen ausgewertet, die Förderkredite von ihr erhalten haben.
- 45 Es ist schwer, den Einfluß nicht rückzahlbarer Fördermittel auf das Kalkül der Investoren zu bestimmen. Denn auch wenn der Erhalt der Mittel nicht an weitere Verpflichtungen geknüpft ist, so riskiert der Investor seinen Eigenanteil. Scheitert sein Projekt, bleiben ihm aber, falls er keine rückzahlbaren Mittel erhalten hat, Konkurs bzw. Gesamtvollstreckungsverfahren erspart, da es keine Gläubiger zu befriedigen gibt.
- 46 Die Zuschüsse müssen als außerordentlicher Ertrag versteuert werden.
- 47 Die Treuhandanstalt hat sich von den Investoren in der Regel Investitions- und Beschäftigungszusagen geben lassen.
- 48 Besonders groß ist der Margenunterschied bei Liquiditätskrediten, da mit ihnen die hochverzinslichen Kontokorrentkredite abgelöst werden.
- 49 Eine Sonderrolle spielen die Exportgewährleistungen, die sogenannten Hermes-Bürgschaften. Mit ihnen wird das Zahlungsrisiko abgesichert, das deutsche Unternehmen haben, wenn sie an ausländische Abnehmer liefern. Die Hermes-

Bürgschaften beliefen sich von 1990 bis 1995 auf insgesamt rund 27 Mrd. DM. Sie konnten in diesem Zeitraum nahezu ausschließlich von ostdeutschen Unternehmen in Anspruch genommen werden und dienten ganz wesentlich zur Absicherung von Lieferungen in die Sowjetunion bzw. ihre Nachfolgestaaten. Aus den meisten dieser Gewährleistungen wurde der Bund in Anspruch genommen und leistete Zahlungen an die ostdeutschen Unternehmen. Er konnte jedoch 1993 im Rahmen der Verhandlungen des Pariser Clubs ein Umschuldungsabkommen aushandeln, in dem sich Rußland bereit erklärte, sämtliche Altschulden der UdSSR zu übernehmen. Seitdem werden die Schulden regelmäßig bedient.

- 50 Der Margenverzicht ist unterproportional, z.Zt. ist eine Risikoentlastung von 50 vH mit einem Margenverzicht von 30 vH verbunden. So soll dem höheren Bearbeitungsaufwand Rechnung getragen werden. Bei größeren Risiken ist zum einen der Prüfungsaufwand höher als sonst. Zum anderen stellt die Beantragung der Haftungsfreistellung einen Aufwand dar.
- 51 Beim Beteiligungsfonds-Ost wird die Haftungsfreistellung dem Beteiligungsgeber angeboten, der sein Engagement bis zu 100 vH durch KfW-Kredit refinanzieren kann.
- 52 Bislang wurden rund 2 800 Liquiditätskredite mit einem Volumen von rund 1 Mrd. DM überwiegend an kleine und mittlere Unternehmen des Baugewerbes und des Handwerks zugesagt.
- 53 Zu den Förderkonditionen und Zielsetzungen der Maßnahmen vgl. die Abschnitte B.II und B.III.3.
- 54 Siehe dazu auch Abschnitt B.V.
- 55 Von der Inanspruchnahme der quantitativ sehr bedeutenden GA-Zuschüsse sind Unternehmen des Sektors Energie- und Wasserversorgung ebenso ausgeschlossen wie große Teile des Verkehrsgewerbes. Auch die zinsverbilligten Kredite konnten, da sie sich an eine andere Zielgruppe (kleine und mittelständische Unternehmen) wenden, nur in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen werden. Seit Anfang 1993 ist die Elektrizitäts- und Gasversorgung von der Förderung durch die Investitionszulage ausgenommen. Uneingeschränkter Zugang bestand bei den Sonderabschreibungen.
- 56 Hier ist zu berücksichtigen, daß viele Investitionsvorhaben von auf solche Vorhaben spezialisierten Dienstleistungsunternehmen projektiert und finanziert werden. Obwohl die entstandenen Kapazitäten an Nutzer aus anderen Sektoren (Handel, Industrie) vermietet werden, werden die hohen Investitionen dem Dienstleistungssektor zugerechnet. Vgl. hierzu Gerstenberger und Neumann (1996).
- 57 Zwischen 1990 und 1995 entfielen 82 vH der gewährten GA-Zuschüsse und etwa die Hälfte der zinsverbilligten Kredite auf das Verarbeitende Gewerbe. Darüber hinaus konnten im vollen Umfang die Sonderabschreibungen und die Investitionszulage, die wiederum eine Förderpräferenz für das Verarbeitende Gewerbe enthält, in Anspruch genommen werden.
- 58 Disaggregierte Daten zu den Investitionen nach Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes stehen für Ostdeutschland nur auf der Grundlage der Schätzungen des Ifo-Institutes bis 1994 zur Verfügung (Köddermann 1996).
- 59 Anzeichen dafür gibt es beispielsweise bei den miteinander im Wettbewerb stehenden Raffinerieanlagen in Schwedt und Leuna (*Handelsblatt* vom 20. Juni 1996).
- 60 Diese Werte geben die Kapitalintensität der Investitionen recht genau wieder, da nahezu jede Investition in der ostdeutschen Industrie durch GA-Mittel gefördert wurde.
- 61 Angaben des BMWi.
- 62 Der Ausweis der Investitionen in der amtlichen Statistik, getrennt nach Ost- und Westdeutschland, wurde mit dem Jahr 1994 eingestellt. Daher muß für die Beurteilung der Investitionstätigkeit nach 1994 auf die Schätzungen des Ifo-Instituts zurückgegriffen werden.
- 63 Dabei wurde eine geschlossene Frage gewählt. Mit ihr ließ sich freilich nicht für jede einzelne Maßnahme des gesamten und sehr vielfältigen Förderinstrumentariums die Inanspruchnahme und Bewertung durch die Unternehmen erheben. Deshalb wurden die Unternehmen nach bestimmten Arten bzw. Zielen der Förderung befragt. Lediglich bei der vermeintlich wichtigsten Förderung — der Förderung von Investitionen — wurden ihnen auch einzelne Maßnahmen zur Bewertung vorgegeben.
- 64 Mit einem wohl unfreiwilligen Zynismus hat das Land Brandenburg seine wichtigste Broschüre über die Wirtschaftsförderung „Arbeitsmaterialien für Investoren“ genannt.
- 65 Es wurde eine offene Frage gewählt, da von ihr aussagekräftigere Angaben zu erwarten sind als bei einer Frage, die den Unternehmen einen Katalog verschiedener Arten von Subventionen vorgibt.
- 66 Im Rahmen des Vertragsmanagements werden die von der THA geschlossenen Privatisierungs- und Reprivatisierungsverträge erfaßt und die Erfüllung der Verträge sowohl seitens der BvS als auch der Vertragspartner überprüft (Küpper 1993: 377 f.). Das Management eines Vertrages gilt als beendet, wenn sämtliche Vertragsinhalte bearbeitet und erfüllt worden sind.
- 67 Seit Mitte 1993 ist die Zentrale der THA für die Verträge zuständig gewesen, die eine Zusage von wenigstens 500 Arbeitsplätzen beinhalteten, bei denen das Kaufobjekt eine überregionale Struktur hatte und das Altlastenrisiko 5 Mill. DM überstieg (Küpper 1993: 337).
- 68 Nachbewertungsrechte der BvS dienen dazu, Fehlbewertungen, die sich durch die Unsicherheit bei der Bewertung von Vermögenswerten nach der deutschen Vereinigung ergaben, nachträglich auszugleichen. Durch die Aufnahme von Spekulations- und Mehrerlösklauseln in die Verträge sind die Käufer verpflichtet worden, bei einem Weiterverkauf von Immobilien oder Unternehmen innerhalb eines vereinbarten Zeitraumes einen bestimmten Anteil des Erlöses, der bis zu 100 vH reichen kann, an die BvS abzuführen. Dadurch soll das Risiko, daß der Kauf von Treuhand-Vermögen Gegenstand von Spekulationsgeschäften wird, verringert werden (Küpper 1993: 324).
- 69 Die Standardisierung der Vertragsinhalte war durchaus ein vom Vertragscontrolling angestrebtes Ziel, weil dadurch die Verträge schneller abgeschlossen werden konnten (Küpper 1993: 341).

- 70 In diesem Zusammenhang ist interessant, daß eine Befragung der ostdeutschen MBOs durch das IWH ergeben hat, daß das Nachverhandlungsinteresse bei Unternehmen, die ein relativ schlechtes Jahresergebnis aufzuweisen haben, höher ist als bei solchen mit einem relativ guten Jahresergebnis. In diesen Fällen bilden hauptsächlich der Kaufpreis und die Arbeitsplatzzusagen Gegenstand der Verhandlungswünsche, da dadurch die größten Liquiditätseffekte erreicht werden können (Barjak et al. 1996: 143 f.).
- 71 Angaben der BvS zufolge handelt es sich bei 15–20 vH der Nachverhandlungen um solche Fälle (BvS 1995b: 6).
- 72 Angaben der BvS zufolge haben sich im Zuge der Nachverhandlungen 1995 die Investitionszusagen um 0,1 vH (139 Mill. DM) und die Arbeitsplatzzusagen um 0,5 vH (5 200 Arbeitsplätze) reduziert.
- 73 Daß dieses Problem durchaus relevant ist, erkennt man an der mit der Aufstockung des Konsolidierungsfonds vollzogenen Ausweitung des Berechtigtenkreises auf neugegründete Unternehmen.
- 74 Neben den hier genannten Argumenten für und wider Nachverhandlungen gibt es weitere. So sprechen beispielsweise Informationsasymmetrien bei der Privatisierung zugunsten der THA oder mangelnde Eignung der Investoren für solche Nachbesserungen. Die Möglichkeit strategischen Verhaltens der Investoren und die Notwendigkeit, die Glaubwürdigkeit der BvS zu bewahren, sprechen wiederum gegen Nachverhandlungen. Da in diesem Bericht die Wirtschaftsförderung im Vordergrund steht, beschränken sich die im Text ausgeführten Argumente im wesentlichen auf diesen Aspekt.
- 75 Zu den vH-Angaben: Anteil an allen Nennungen; Mehrfachnennungen waren möglich.
- 76 Der Besserungsschein ist ein Instrument der BvS zur Prolongation von Arbeits-, Investitions- und Kaufpreiszusagen.
- 77 Ein solches Junktim gibt es bereits im Hinblick auf die Gewerbesteuer. Deren Nichteinführung in Ostdeutschland ist seinerzeit von der EU-Kommission nur unter der Bedingung akzeptiert worden, daß diese Steuer bis zum Jahresende 1996 in Westdeutschland abgeschafft wird.
- 78 Darauf beruft sich u.a. der Freistaat Sachsen bei seiner Klage gegen den Kürzungsbeschluß der EU-Kommission im Fall einer VW-Subvention.
- 79 Die Entscheidungen der Kommission und deren Begründung sind nicht veröffentlichungspflichtig.
- 80 Kern des Streits um die VW-Subventionen ist die Frage, ob die Erneuerung der Lackiererei im Werk Mosel eine Erst- oder eine Ersatzinvestition ist.

Literaturverzeichnis

- Barjak, F., G. Heimpold, M. Junkernheinrich, B. Loose und R. Skopp (1996). Management Buy-Outs in Ostdeutschland. Sonderheft des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle 2/1996. Halle.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (1993). *Regionalbarometer neue Bundesländer. Erster zusammenfassender Bericht*. Bonn.
- (1995). *Regionalbarometer neue Bundesländer. Zweiter zusammenfassender Bericht*. Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1996a). *Aufbau Ost — Chancen und Risiken für Deutschland und Europa*. Bericht der Bundesregierung, Dokumentation Nr. 407. Bonn.
- (1996b). *Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern (Stand: April 1996)*. Bonn.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BvS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (1995a). *Ergebnisse der Arbeit der Treuhandanstalt*. Berlin.
- (1995b). *Report*. Ausgabe 10/1995. Berlin.
- (1996a). *Monatsbericht Februar 1996*. Berlin.
- (1996b). *Monatsbericht März 1996*. Berlin.
- (1996c). *Monatsbericht September 1996*. Berlin.
- (1996d). *Zwischenbilanz. September 1996*. Berlin.
- Bundesrechnungshof (1996). *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung*. Bundesratsdrucksache 699/96.
- Deutscher Bundestag (1996). *Fünfundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1996 bis 1999 (2000)*. BT-Drucksache 13/4291. Bonn.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1988). *Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1987*. Beiträge zur Strukturforchung Heft 103. Berlin.
- DIW und IfW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Weltwirtschaft) (1991). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Vierter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 178. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW, IfW und IWH (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1995a). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zwölfter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 245. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1995b). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 256/257. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Vierzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 277/278. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Ebbing, F. (1995). *Die Verkaufspraxis der Treuhandanstalt. Rechtliche Grundlage der Unternehmens- und Grundstücksverkäufe, Vertragsgestaltungen, Nachverhandlungen*. Köln.
- Fritsch, M., T. Wein und H.-J. Ewers (1996). *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. München.
- Gerken, E., K.H. Jüttemeier, K.-W. Schatz und K-D. Schmidt (1985). Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gerstenberger, W., und F. Neumann (1996). Der Um- und Neubau der ostdeutschen Wirtschaft im Spiegel der Investitionstätigkeit. *Ifo Schnelldienst* 49 (13): 8–21.
- Güttler, H., u.a. (1995). Großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den neuen Ländern. Arbeitspapiere der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 7/95. Bonn.
- Horn, N. (1995a). Die Durchführung der Privatisierungsverträge (I): Vertragsmanagement zwischen öffentlichem und privatem Recht. *Der Betrieb* 48 (6): 309–313.
- (1995b). Die Durchführung der Privatisierungsverträge (II): Vertragsanwendung und Vertragsanpassung. *Der Betrieb* 48 (7): 359–364.
- IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1995). Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Erster Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung. Halle (unveröffentlicht).
- Jäckel, P. (1996). Ostdeutschland: Investitionen im verarbeitenden Gewerbe erreichen 1995 Rekordniveau, für 1996 wird leichter Rückgang erwartet. *Ifo Schnelldienst* 49 (16): 19–22.
- JWB (*Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung*) (1992). Stuttgart.
- Klemmer, P. (1986). Wissenschaftliche Bestandsaufnahme des Schwerpunktortprinzips. *Informationen zur Raumentwicklung* 2 (9/10): 735–740.
- Köddermann, R. (1996). *Investitionen in Ostdeutschland: Struktur und steuerliche Förderung*. Ifo-Studien zur Strukturforchung 22. München.
- Kühn, G., und H. Floeting (1995). Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 13. Berlin.
- Küpper, H.-U. (1993). Vertragsgestaltung und Vertragsmanagement der Treuhandanstalt. In W. Fischer, H. Hax und H. K. Schneider (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Forschungsberichte*. Berlin.
- Luckenbach, H. (1986). *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. München.
- Monopolkommission (1996). *Elfte Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/95*. Bundesratsdrucksache 549/96. onn.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York.
- Paqué, K.-H. (1995). Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik — Zur Rolle des Staates in Theorien des endogenen Wachstums. *Die Weltwirtschaft* (3): 237–253.
- RWI und Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Kerpen (1996). Mittelstandsförderung in Deutschland — Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten. Essen.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1991a). *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven — Wege — Risiken*. Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart.

- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1991b). *Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer*. Sondergutachten. Stuttgart.
- (1992). *Für Wachstumsorientierung — gegen lähmenden Verteilungsstreit*. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart.
- Schneider, H. (1996). ABM-Programme für Ostdeutschland — ein Kommentar. *Wirtschaft im Wandel* 11 (3): 3.
- Sitte, R., und H. Tofaute (1996). Vier Jahre Beschäftigungspolitik der THA. *WSI-Mitteilungen* 49 (1): 55–63.
- Steffan, R. (1996). *Arbeitsrecht und Unternehmenssanierung in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Treuhandanstalt*. Baden-Baden.
- Streit, M. E. (1991). *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Düsseldorf.

Stichwortverzeichnis

- Absatz 20
 Absatzförderung 27 f., 32 f., 50 f., 54 f., 71 f.
 Agglomerationseffekte 23, 37, 74
 Allokationsverzerrungen 25, 45
 Altindustrielle Standorte, *siehe* industrielle Kerne
 Altschulden 40, 60 ff.
 Arbeitskosten, *siehe* Lohnkosten
 Arbeitsplatzzusagen 57, 61
 Auftragslage 17, 19
 Ausgleichsziel 36, 39
 Basisförderung 29, 71, 78
 Befristung der Förderung 76
 Beihilfenkontrolle 77, 94
 Beteiligungsfonds Ost 28, 32
 Beteiligungsprogramme 28, 32, 40
 Beurteilung der Förderpolitik
 durch die Unternehmen 50
 durch die Institute 63 ff.
 Bewilligte Fördermittel 29, 40
 Bürgschaften 44, 59, 62
 Bundesanstalt für vereinigungsbedingte
 Sonderaufgaben 56 ff.
 Deutsche Ausgleichsbank 30, 36, 38, 42, 75
 Eigenkapitalausstattung 39 ff.
 Eigenkapitalförderung 30 f., 40 f., 50, 54
 Eigenkapitalquoten 41
 Eigentumsverhältnisse, ungeklärte 61
 ERP-Programme 28, 30 ff.
 Ertragslage 11 ff., 62
 Ertragsteuern 69
 Erwerbstätige 6
 EU-Kommission 24, 69, 77, 94 f.
 Existenzgründungsförderung 28, 30 f., 50, 71
 Exportbasiskonzept 36, 74
 Faktoreinsatzverhältnis 45
 Finanzierungsprobleme 9, 11 f., 78
 Förderkonditionen 27 ff.
 Förderpolitik der Länder 24
 Fremdkapitalfinanzierung 39, 42, 72
 FuE-Förderung 32 f., 50, 79
 Garantien/Gewährleistungen 44, 61
 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der
 regionalen Wirtschaftsstruktur 27 f., 36 ff., 53, 78
 Gewerbeflächen 48 f.
 Gewerbekapitalsteuer 68
 Gewerbliche Bauten 48
 Gewinne 12, 72
 Hermes-Bürgschaften, *siehe* Gewährleistungen
 Haftungsfreistellung 44, 75
 Hausbankenprinzip 42, 73
 Industrielle Kerne 24, 37 ff.
 Industrieumfrage 7, 50, 60
 Indikatorkonzept 36 f.
 Investitionsplanungen der Unternehmen 17 f.
 Investitionsstrukturen 45 f.
 Investitionstätigkeit 14, 48
 Investitionszulage 28 ff., 40, 50, 78 f.
 Investitionszusagen 57 f., 61 f.
 Investitionszuschuß 28 ff., 40, 50, 78 f.
 Kapazitätsauslastung 19, 61
 Kapitalintensität 45 ff.
 Kapitalmangel 12
 Kapitalstock, *siehe* Sachanlagenbestand
 Kaufpreisnachlaß 40, 57 f.
 Kaufvertrag, *siehe* Privatisierungsvertrag
 Konditionen, *siehe* Förderkonditionen
 Konjunkturelle Entwicklung 5
 Konkurrenzdruck 9
 Konsolidierungsfonds 28, 31 f.
 Konsolidierungshilfen 31, 51, 77
 Koordinierung der Fördermaßnahmen 77
 Kreditanstalt für Wiederaufbau 30 ff., 36, 38,
 41 ff., 75
 Kreditrisiken 42, 44
 Leasing 14
 Liquiditätshilfen 28, 31 f., 51, 54 f.
 Lohnfindung 10 f., 68
 Lohnkosten 10, 12, 23, 67 f.
 Lohnniveau 16, 67 f.
 Lohnpolitik 11, 67 f.

- Marktversagen 21, 65
Messeförderung 33
Mitnahmeeffekte 26 f., 44, 49, 75, 78
Mittelstandsförderung 39, 44, 78
Nachverhandlungen 56 ff.
Obligo 43 f.
Planungssicherheit 29, 53
Privatisierungsvertrag 58, 60 ff.
Produktionskosten 46, 71
Produktionstechnologie 25, 45, 48
Produktivität 10, 15, 23, 63, 67
Produktivitätsniveau, *siehe* Produktivität
Raumordnungsregionen 37 f.
Reformvorschläge zur Wirtschaftsförderung
 der Institute 67 ff., 78 f.
 der Unternehmen 55 f.
Regionalmärkte 49
Regionalpolitik 71, 95
Risikokapital 31, 41, 56
Sachanlagenbestand
 Modernität 13 ff.
 Größe 16
Sonderabschreibungen 30, 48, 50 f., 54, 65, 69, 73
Standortnachteile 22 f., 74
Steuerreform 68 f.
Substanzsteuern 68 f.
Tarifflucht 10 f.
Transfers 65, 67, 74
Transparenz von Fördermaßnahmen, *siehe*
 Beurteilung der Förderpolitik
Treuhandanstalt 8, 23, 31 f., 36, 40, 57, 60 ff.
Überkapazitäten 6, 48, 64, 69, 95
Vertragsmanagement 56 f., 60
Wachstum, gesamtwirtschaftliches 5
Wachstumspole 37 f.
Wachstumspotential, regionales 36 ff.
Wachstumsziel 35, 39
Wertschöpfung, *siehe* Wirtschaftsleistung
Wettbewerbsfähigkeit 16, 59
Wirtschaftsleistung 6
Zulage, *siehe* Investitionszulage
Zuschuß, *siehe* Investitionszuschuß