

Klodd, Henning

Article — Digitized Version

West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Klodd, Henning (1996) : West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, pp. 158-170

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1677>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern

Von **Henning Klodt** *

Sechs Jahre nach Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ist der Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft spürbar ins Stocken geraten. Viele ostdeutsche Unternehmen haben nach wie vor mit ernststen Rentabilitätsproblemen zu kämpfen und wären ohne staatliche Wirtschaftshilfen kaum überlebensfähig. Der Nachteil gegenüber Westdeutschland bei den Lohnstückkosten hat sich in jüngster Zeit sogar wieder leicht vergrößert. Diese Entwicklung wird von manchen Beobachtern zum Anlaß genommen, auf eine unverminderte Fortführung der West-Ost-Transfers zu drängen, da der Zeitpunkt, zu dem sich die ostdeutsche Wirtschaft aus eigener Kraft im Marktwettbewerb behaupten könne, noch längst nicht erreicht sei.

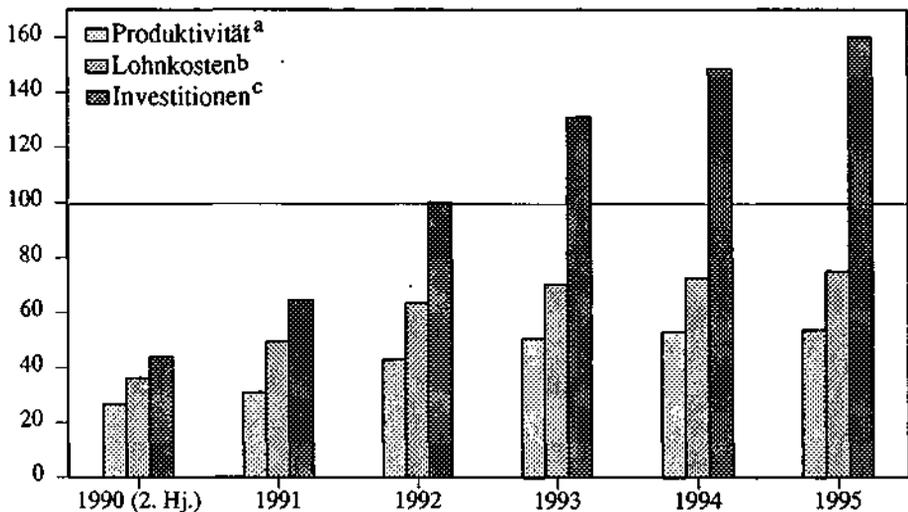
Dieser Standpunkt wird in diesem Beitrag nicht geteilt – zumindest nicht vorbehaltlos. Zwar wird auch hier argumentiert, daß derzeit an eine radikale Rückführung der West-Ost-Transfers nicht zu denken ist, da die ostdeutsche Wirtschaft dadurch zweifelsohne in eine noch tiefere Krise gestürzt würde. Im folgenden werden jedoch einige Indizien für die Hypothese angeführt, nach der die Verlangsamung im Aufholprozeß nicht unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Transferleistungen ist – daß die Probleme bei der Überwindung der Transformationskrise also zumindest teilweise durch die finanziellen Leistungen, die zu ihrer Lösung beitragen sollten, selbst mit verursacht worden sind.

Geringer Produktivitätsfortschritt trotz hoher Investitionen

Die Finanzminister der ostdeutschen Länder haben im April 1996 in einer gemeinsamen Erklärung darauf hingewiesen, daß die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung weit ungünstiger verläuft, als es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Ost-Finanzminister gemeinsam gegen Kürzungen, 2. April 1996). Der Anteil Ostdeutschlands am gesamten Bruttoinlandsprodukt läge erst bei knapp elf Prozent, der Anteil an der Industrieproduktion bei fünf Prozent und der Anteil am Export sogar nur bei zwei Prozent. Die Beschlüsse der Bundesregierung zur Rückführung der Finanzhilfen für die neuen Länder müßten deshalb revidiert werden, da die ostdeutsche Wirtschaft noch über einen längeren Zeitraum auf staatliche Fördermittel angewiesen sei.

* Eine vorläufige Fassung dieses Beitrags wurde im März 1996 beim Workshop zur Strukturberichterstattung „Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern“ am Institut für Wirtschaftsforschung Halle vorgetragen. Den Teilnehmern des Workshops sei für anregende und kritische Kommentare gedankt.

Schaubild 1 – Produktivität, Löhne und Investitionen in den neuen Ländern
(alte Bundesländer = 100)



^aBruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. – ^bBruttolohn- und -gehaltssumme je abhängig Beschäftigten. – ^cAnlageinvestitionen je Erwerbstätigen.



Das eigentlich Besorgniserregende ist jedoch nicht das niedrige Niveau der ostdeutschen Wirtschaftsleistung gegenüber Westdeutschland, sondern vor allem die Verringerung der Wachstumsraten. Während der Rückstand im Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 1991 bis 1993 äußerst rasch reduziert wurde und die ostdeutsche Wachstumsrate sogar das Niveau der westdeutschen Wirtschaftswunderjahre übertraf, kam der Aufholprozeß in den Jahren 1994 und 1995 fast zum Stillstand (Schaubild 1). Nach den vorliegenden Konjunkturprognosen wird sich daran auch im Jahr 1996 nichts Grundlegendes ändern.

Dabei wäre angesichts der außerordentlich hohen Investitionstätigkeit in Ostdeutschland durchaus zu erwarten gewesen, daß sich der Aufholprozeß weit kräftiger fortgesetzt hätte. Immerhin wird pro Erwerbstätigen deutlich mehr investiert als in Westdeutschland, und die Investitionsquote (Bruttoinvestitionen zu Bruttoinlandsprodukt) lag im Jahr 1994 bei einem Rekordniveau von 63 vH. Auch der Einwand, diese Investitionen seien in erster Linie vom Staat getätigt worden und würden deshalb kurzfristig kaum produktivitätswirksam, kann nicht überzeugen, denn die ostdeutsche Investitionstätigkeit wurde in großem Umfang vom Unternehmenssektor getragen (Tabelle 1).

Aus wachstumstheoretischer Sicht wäre außerdem zu erwarten gewesen, daß der Investitionsschub in den neuen Ländern einen entsprechenden Produktivi-

Tabelle 1 – Bruttoanlageinvestitionen in Ostdeutschland je Einwohner 1991–1995 (Westdeutschland = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995
Investitionen insgesamt	65,4	86,8	112,7	130,7	143,3
Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	68,3	89,6	125,9	142,6	153,2
Wohnungsbau	44,5	58,8	76,5	97,8	121,0
Öffentliche Investitionen	101,7	145,2	148,4	175,9	175,9
Zum Vergleich: Produktivitätsfortschritt ^a	7,3	23,6	10,3	6,8	4,4

^a Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen in vH.

Quelle: Sachverständigenrat (1995), Statistisches Bundesamt (1995).

tätsschub ausgelöst hätte, zumal auch vom Technologietransfer zwischen West- und Ostdeutschland eine Produktivitätssteigerung zu erwarten war. Daß sich trotz Beschleunigung der Investitionstätigkeit der Produktivitätsfortschritt drastisch verlangsamt hat, kann aus diesem Blickwinkel heraus zwei Ursachen haben:

- Es könnte ein Produktionspotential aufgebaut worden sein, das bislang nicht in vollem Umfang produktionswirksam geworden ist, weil die neuen Anlagen noch nicht betriebsbereit sind oder sich die Produkte noch nicht auf den Märkten durchgesetzt haben. In diesem Fall wäre in den kommenden Jahren mit einem kräftigen Produktions- und Produktivitätsschub zu rechnen.
- Es könnten aufgrund der spezifischen Ausgestaltung der Fördermaßnahmen ineffiziente Produktionsanlagen errichtet oder vor dem Zusammenbruch bewahrt worden sein, die zur gesamtwirtschaftlichen Produktion nur in geringem Umfang beitragen. In diesem Fall wäre nicht damit zu rechnen, daß sich der Produktivitätsfortschritt in Ostdeutschland in den kommenden Jahren nennenswert beschleunigt.

Keine dieser beiden Hypothesen ist vermutlich völlig von der Hand zu weisen. Die mit der ersten Hypothese verknüpfte Erwartung, die Beschleunigung im Produktivitätsfortschritt stünde noch bevor, wird aber zumindest durch die jüngsten Konjunkturprognosen nicht gestützt. Im Gegenteil: Für die Jahre 1996 und 1997 wird sogar mit einem weiteren Absinken des Produktivitätsfortschritts in den neuen Ländern gerechnet.

Wie gewichtig das Argument der staatlich geförderten Fehlinvestitionen ist, läßt sich für die ostdeutsche Gesamtwirtschaft kaum überprüfen, da selbst die sektoral untergliederten Statistiken zu hoch aggregiert sind, um eindeutige Wirkungsanalysen der Wirtschaftsfördermaßnahmen zu ermöglichen. Es gibt allerdings zahlreiche Einzelbeispiele dafür, wie etwa in der Stahlindustrie oder in der Mineralölverarbeitung mit massiven Investitionsfördermitteln Produk-

tionsstätten mit außerordentlich hoher Kapitalintensität geschaffen wurden, die weder zur gesamtwirtschaftlichen Produktion noch zur gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung viel beitragen. Von daher erscheint zumindest eine gewisse Skepsis angebracht, daß die Konzentration der Wirtschaftshilfen auf die alten industriellen Kerne und die Investitionsförderung tatsächlich der richtige Weg waren, um die Transformationskrise der ostdeutschen Wirtschaft zu überwinden.¹

Rückläufige West-Ost-Transfers

In der öffentlichen Diskussion herrscht weitgehend der Eindruck vor, die Transfers für die ostdeutsche Wirtschaft seien in jüngster Vergangenheit nicht zurückgeführt, sondern sogar noch aufgestockt worden. Gestützt wird dieser Eindruck durch statistisches Zahlenmaterial, wie es etwa von der Deutschen Bundesbank (1995) oder vom Sachverständigenrat (1995) vorgelegt worden ist. Bei diesen Rechnungen ist allerdings weitgehend darauf abgestellt, zu welchem Zeitpunkt die fiskalische Belastung auf Bundesebene haushaltswirksam wird, während es aus ostdeutscher Sicht eher darauf ankommt, wann die Transfers tatsächlich ausgabewirksam geworden sind. Wenn beispielsweise die Verlustausgleichszahlungen der Treuhandanstalt für die ostdeutschen Betriebe, die in den frühen neunziger Jahren geleistet wurden, erst mit Auflösung der Treuhandanstalt und Einstellung der Schulden in den Bundeshaushalt als Transfers verbucht werden, wird das Zeitprofil der Transferleistungen spürbar verzerrt abgebildet.

Dieses Problem der falschen zeitlichen Zuordnung der Transfers wird vermieden bei Berechnungen, wie sie vom Institut für Weltwirtschaft erstellt worden sind (Boss und Rosenschon 1996). Sie zeigen nicht nur ein höheres Gesamtniveau, sondern vor allem einen deutlich abweichenden Verlauf bei der Entwicklung der West-Ost-Transfers. Danach lag der Höhepunkt der Transferzahlungen im Jahr 1992, während seither ein Rückgang um über 40 vH zu verzeichnen ist (Tabelle 2). Verursacht wurde der Rückgang bei den Transfers vor allem durch die Auflösung des „Fonds Deutsche Einheit“, des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt.²

Vor dem Hintergrund dieser Berechnungen zeigt sich ein bemerkenswerter Gleichlauf zwischen der Entwicklung der West-Ost-Transfers und dem Aufholtempo der ostdeutschen Wirtschaft. Graphisch dargestellt ist diese Parallelität in Schaubild 2, in dem die Transferleistungen dem in der ostdeutschen Wirtschaft erzielten Produktivitätsfortschritt (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) gegenübergestellt sind. Dieses Bild vermittelt den Eindruck, daß der „Aufschwung Ost“ bislang kaum als selbsttragend angesehen werden kann, sondern in starkem Maße am Tropf der staatlichen Transfers hängt.

¹ Aus dem Institut für Weltwirtschaft war bereits vor Jahren auf die Problematik einer derartigen Schwerpunktsetzung in der Förderpolitik hingewiesen worden (Klodt und Paqué 1993).

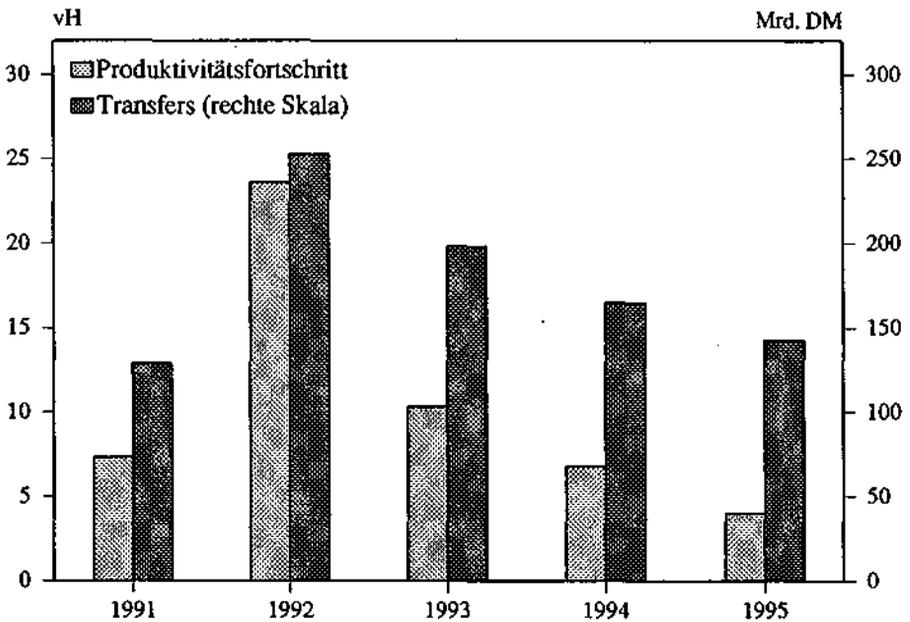
² Für eine detaillierte Aufstellung der gesamten öffentlichen Leistungen nach verschiedenen Kriterien vgl. Tabelle 10 bei Boss und Rosenschon (1996) und die dort angegebenen Verweise.

Tabelle 2 – Öffentliche Leistungen an die neuen Bundesländer 1991–1995 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
Ausgaben	139,1	264,8	213,4	187,2	161,0
Mindereinnahmen	12,3	15,4	15,5	14,2	21,6
Mehreinnahmen	22,4	27,6	30,7	36,1	40,0
Nettoleistungen	129,1	252,6	198,2	165,3	142,7
Nachrichtlich: Nettoleistungen nach:					
Deutsche Bundesbank (Juli 1995)	106	115	129	139	155
Sachverständigenrat (November 1995)	106	131	136	131	161

Quelle: Boss und Rosenschon (1996: 22).

Schaubild 2 – Produktivitätsfortschritt in den neuen Ländern und West-Ost-Transfers



Diese Gegenüberstellung gesamtwirtschaftlich aggregierter Daten verdeckt allerdings die beträchtliche Differenzierung innerhalb der ostdeutschen Wirtschaft. Längst nicht alle ostdeutschen Betriebe weisen einen Produktivitätsrückstand gegenüber Westdeutschland aus, und längst nicht alle Betriebe werden massiv subventioniert. Vielmehr ist die Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern geprägt durch ein Nebeneinander staatlich gestützter Relikte aus den Zeiten der sozialistischen Planwirtschaft, vereinzelter Produktivitätsinseln mit modernen und äußerst kapitalintensiven Arbeitsplätzen und einer Vielzahl überwiegend klein- und mittelständisch geprägter Betriebe, die in dem vom Bauboom und der transfergestützten Konsumentennachfrage geprägten Umfeld ihre Marktnische suchen.³

Die eigentliche Dynamik der ostdeutschen Wirtschaft geht von dem letztgenannten der drei Bereiche aus, denn hier sind die Orientierung an den Marktchancen am ausgeprägtesten und die Subventionsmentalität am geringsten. Zwar stehen auch der mittelständischen Wirtschaft zahlreiche Förderprogramme offen, die vorrangig von der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank betreut werden; doch erstens ist die Förderintensität je Arbeitsplatz deutlich niedriger als in den beiden anderen Bereichen, und zweitens erfolgt die staatliche Mittelgewährung in erster Linie als Anschubfinanzierung, die nach wenigen Jahren ausläuft.

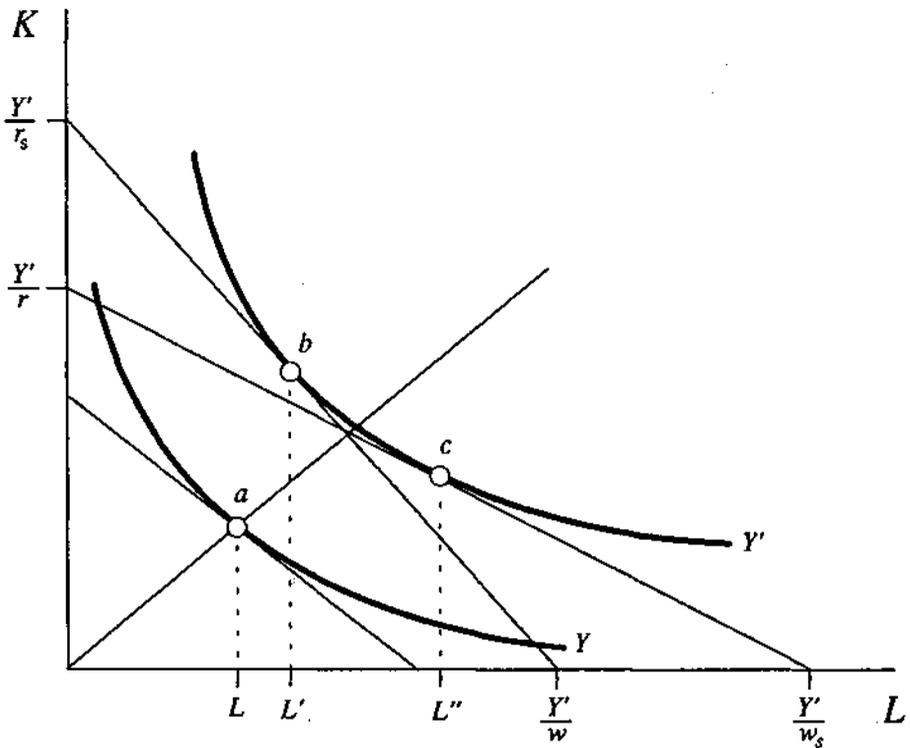
Allokationsverzerrende Wirtschaftsförderung

Das Hauptgewicht der staatlichen Wirtschaftsförderung liegt eindeutig nicht bei der Breitenförderung marktwirtschaftlich orientierter Betriebe, sondern bei der Konservierung einiger weniger Arbeitsplätze in strukturschwachen Altindustrien. Beispiele dafür bieten die Chemische Industrie und die Mineralölverarbeitung im sogenannten Chemie-Dreieck, die Stahlindustrie oder die mecklenburgischen Werften.⁴ Darüber hinaus konzentrieren sich die Subventionen auf die Förderung prestigeträchtiger, aber kaum beschäftigungswirksamer Neuanlagen auf der grünen Wiese wie beispielsweise der Chip-Produktion bei Dresden. Hinzu kommt, daß die Wirtschaftsförderung in erster Linie als Investitionshilfe gewährt wird, d. h., sie setzt am Produktionsfaktor Sachkapital an und nicht am Produktionsfaktor Arbeit, dessen Unterauslastung das Kernproblem der ostdeutschen Wirtschaft ausmacht. Naheliegend war diese Schwerpunktsetzung insofern, als mit dem Transformationsschock ein großer Teil des ostdeutschen Kapitalstocks ökonomisch obsolet geworden war. Um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu rekonstruieren, auf denen die nach der deutschen Vereinigung herrschenden Reallöhne erwirtschaftet werden können, waren umfangreiche Neu- und Modernisierungsinvestitionen unerlässlich. Zu berücksichtigen ist al-

³ Reichhaltige Informationen über die vielfältigen Facetten der Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern bieten die gemeinsam vom DIW, IfW und IWH erstellten Anpassungsberichte, die seit 1991 in regelmäßigen Abständen vorgelegt werden. Vgl. z. B. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft (1995).

⁴ Zahlreiche Einzelbeispiele für die extrem kostenträchtige Konservierung alter Industriekerne finden sich bei Lichtblau (1995).

Schaubild 3 – Beschäftigungswirkungen von Investitions- und Lohnkostenzuschüssen



lerdings, daß jegliche Art von finanzieller Unterstützung, mit der die Rentabilität von Arbeitsplätzen verbessert wird, die Investitionstätigkeit anregen wird, wenn auch in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Kapitalintensität der Arbeitsplätze. Es gibt deshalb auch kritische Stimmen, die der Förderpolitik für die neuen Länder eine mangelnde Orientierung an den ökonomischen Knappheitsrelationen vorwerfen. In den Worten des sächsischen Finanzministers Georg Milbradt: Die Wirtschaftspolitik verbilligt den Einsatz des relativ knappen Faktors Kapital und verteuert damit indirekt den Einsatz des reichlichen, in großem Umfang brachliegenden Faktors Arbeit.

Wie sich die unterschiedliche Ausgestaltung von Wirtschaftsförderprogrammen auf Investitionstätigkeit und Beschäftigung auswirkt, läßt sich modelltheoretisch erläutern mit Hilfe eines einfachen Diagramms, das auf dem Konzept der neoklassischen Produktionsfunktion beruht (Schaubild 3). Die mit Y und Y' bezeichneten Isoquanten stellen dabei nicht die physisch möglichen Produk-

tionsmengen in einer geschlossenen Wirtschaft dar, sondern bilden ab, welche Produktionstechnologie in Ostdeutschland verfügbar ist und welche Faktoreinsatzkombinationen von den Unternehmen bei gegebenen Faktorpreisen gewählt werden. Wenn unterstellt wird, daß die Sachkapitalrendite r vom Weltmarkt vorgegeben ist und der Reallohnsatz w oberhalb des vollbeschäftigungskonformen Gleichgewichtslohns liegt, dann wird in einer Situation ohne Transfers eine Produktion in Höhe von Y realisiert, und die Arbeitsnachfrage liegt bei L , d. h., es herrscht Unterbeschäftigung.⁵

Wird unter diesen Bedingungen ein Teil der Faktoreinkommen durch Transfers von außen (aus Westdeutschland) finanziert, wird der Einsatz zusätzlicher Produktionsfaktoren rentabel, und der gesamtwirtschaftliche Output steigt von Y auf Y' . Das für die Produktionssteigerung benötigte zusätzliche Kapital fließt von außen zu (d. h. aus Westdeutschland oder dem Ausland), und die zusätzlichen Arbeitskräfte kommen aus der ostdeutschen Arbeitslosigkeit. Für die Beschäftigungswirkungen der Transfers kommt es allerdings entscheidend darauf an, bei welchem Faktorpreis die Transferzahlungen ansetzen:

- Wird mit den Transfers der Einsatz von Sachkapital gefördert (Investitionszuschüsse), so ist dies aus produktionstheoretischer Sicht gleichbedeutend mit einer Reduzierung der von den Unternehmen zu erwirtschaftenden Kapitalkosten. Der Realzins sinkt dadurch von r auf r_s , die Faktorpreisgerade (Isokostenlinie) wird steiler, und es wird der Produktionspunkt b mit einem Beschäftigungsvolumen von L' realisiert.
- Wird statt dessen der Einsatz von Arbeitskräften gefördert (Lohnkostenzuschüsse), sinkt der Reallohn von w auf w_s , die Faktorpreisgerade wird flacher, und es wird der Produktionspunkt c mit einem Beschäftigungsvolumen von L'' realisiert.

Unabhängig davon, welche Form die Produktionsfunktion im einzelnen aufweist, wird L'' stets größer sein als L' , solange die Isoquanten einen konvexen Verlauf aufweisen. Die Ursache liegt darin, daß die Transfers nicht nur einen Niveau-, sondern auch einen Substitutionseffekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion ausüben. Bei der Investitionsförderung wird der Einsatz des Sachkapitals verbilligt, so daß die Kapitalintensität der Arbeitsplätze steigt. Es müssen also höhere Kosten pro Arbeitsplatz aufgewendet werden als bei den Lohnkostenzuschüssen; d. h., bei gleichem Transfervolumen werden mit Investitionszuschüssen weniger zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen als mit Lohnkostenzu-

⁵ Bei strikt neoklassischer Argumentation ist allerdings nur schwer zu begründen, wie es überhaupt zu einem Unterbeschäftigungsgleichgewicht wie in Punkt a kommen kann, wenn beide Faktorpreise vorgegeben sind und das Sachkapital vollkommen international mobil ist. Bei linear-homogener Produktionstechnologie würde unter diesen Annahmen entweder gar nicht produziert, oder es würde Vollbeschäftigung herrschen. Mit international vollkommen mobilem Kapital läßt sich Unterbeschäftigung nur modelltheoretisch darstellen, wenn (1) die Produktionsfunktion abnehmende Skalenerträge aufweist oder (2) ein dritter, international nicht mobiler Produktionsfaktor existiert oder (3) der Faktor Arbeit nicht homogen ist, so daß die höher qualifizierten Arbeitskräfte trotz des Mindestlohns von w Beschäftigung finden. Für eine modelltheoretische Darstellung dieser Zusammenhänge vgl. Lorz (1996).

schüssen.⁶ Entsprechend läßt sich zeigen, daß eine faktorneutrale Förderpolitik, die etwa an der Wertschöpfung ansetzt, von ihren Beschäftigungswirkungen her zwischen den Investitions- und den Lohnkostenzuschüssen angesiedelt ist.

Dieses Ergebnis basiert natürlich – wie oben erwähnt – auf dem Konzept der neoklassischen Produktionsfunktion, bei dem eine Substituierbarkeit zwischen den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit unterstellt wird. Ist die Produktionstechnologie allerdings limitational, dann kann das Sachkapital zum Engpaßfaktor werden, so daß jeder zusätzliche Arbeitsplatz eine fest vorgegebene zusätzliche Investition erfordert. In diesem Fall ist es unerheblich für die Kapitalintensität der Arbeitsplätze, bei welchem Produktionsfaktor die Wirtschaftsförderung ansetzt, da die Kapitalintensität allein von der Technologie und nicht von den relativen Faktorpreisen bestimmt wird.

Ob die Produktionstechnologie der ostdeutschen Wirtschaft eher neoklassische oder eher limitationale Züge aufweist, ist letztlich eine empirische Frage, der im folgenden Abschnitt nachgegangen werden soll. Erfahrungsgemäß sind Limitationalitäten vor allem für kurzfristige Anpassungsprozesse bedeutsam, während sich Substitutionsbeziehungen eher auf längere Sicht durchzusetzen pflegen. Da seit Vollzug der deutschen Einheit mittlerweile sechs Jahre vergangen sind, kann erwartet werden, daß die zu beobachtenden Entwicklungsmuster in der ostdeutschen Wirtschaft bereits einige Aufschlüsse darüber geben können, ob und inwieweit die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung zu spürbaren Allokationsverzerrungen geführt hat.

Strukturelle Entwicklungsmuster in den neuen Ländern

In einem früheren Beitrag für diese Zeitschrift war bereits dargelegt worden, daß die West-Ost-Transfers insofern auf die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur einwirken, als sie die Produktion interregional handelbarer Güter erschweren und damit jene Branchen begünstigen, die vorwiegend für lokale Absatzmärkte produzieren (Klodt 1994). Auf diesen Aspekt soll hier nicht erneut eingegangen werden. In diesem Beitrag geht es vorrangig darum, welche strukturellen Auswirkungen die Verzerrung der relativen Faktorpreise durch die Wirtschaftsförderung hat. Es kann vermutet werden, daß sich diese Wirkungen nicht so sehr in der Wahl sachkapital- oder arbeitsintensiver Technologien innerhalb einzelner Unternehmen niederschlagen, da es sich kaum lohnen dürfte, eine eigenständige Technologie zu entwickeln, die speziell auf die Förderungsbedingungen in den neuen Ländern zugeschnitten ist. Statt dessen dürften sich die Allokationsverzerrungen in erster Linie im Branchenmix widerspiegeln; d. h., bei einer Sachkapitalförderung werden vor allem Investoren aus solchen Branchen, deren Sachkapitalintensität vergleichsweise hoch ist, in den neuen Ländern tätig werden.⁷

In welchem Ausmaß der Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft zugunsten sachkapitalintensiver Altindustrien verzerrt ist, wird deutlich an ei-

⁶ Für eine alternative graphische Darstellung dieser Aussage vgl. Klodt (1996).

⁷ Nach Berechnungen von Sinn (1995) sind die Kapitalkosten für gewerbliche Investitionen in den neuen Ländern aufgrund der massiven Investitionsförderung sogar negativ.

dem Vergleich der Investitionsschwerpunkte in der ostdeutschen Wirtschaft mit der Struktur des Kapitalstocks in Westdeutschland. Danach haben sachkapitalintensive Branchen in den neuen Ländern an dem seit 1991 aufgebauten Kapitalstock einen Anteil von 60 vH, während die gleichen Branchen in den alten Ländern nur über 40 vH des Kapitalstocks verfügen (Tabelle 3). Die Verzerrung der Investitionsanreize durch die einseitige Begünstigung des Sachkapitals erscheint also durchaus spürbar.

In die gleiche Richtung weisen Berechnungen des IWH zur Veränderung der Produktionsstruktur innerhalb der ostdeutschen Industrie. Während sachkapitalintensive Branchen im zweiten Halbjahr 1990 mit rund einem Fünftel ein ähnliches Gewicht innerhalb des gesamten Verarbeitenden Gewerbes hatten wie in Westdeutschland, stieg dieser Anteil bis zum Jahr 1994 auf zwei Fünftel an (Tabelle 4). Zwar sind diese Anteilsgewinne teilweise mit den überaus starken

Tabelle 3 – Struktur des Kapitaleinsatzes im Verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland (Anteile in vH)

	Ostdeutschland ^a 1991–1994	Westdeutschland ^b 1992
Hohe Kapitalintensität	59,2	40,5
darunter:		
Mineralölverarbeitung	8,8	1,5
Steine und Erden	10,4	3,7
Nahrungs- und Genußmittel	17,9	10,1
Mittlere Kapitalintensität	17,0	27,7
darunter:		
Straßenfahrzeugbau	5,3	12,9
Niedrige Kapitalintensität	23,9	31,7
darunter:		
Elektrotechnik	6,4	10,0

^a Kumulierte Bruttoanlageinvestitionen. – ^b Bruttoanlagevermögen.

Quelle: Schmidt (1996).

Tabelle 4 – Sektorale Anteile an der Bruttowertschöpfung^a des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes nach der Faktorintensität 1990–1995

	1990 2. Hj.	1991	1992	1993	1994
Sachkapitalintensive Branchen	21,7	35,1	37,9	38,1	39,4
Arbeitsintensive Branchen	19,2	22,6	28,9	29,2	28,6
Humankapitalintensive Branchen	54,9	39,1	30,3	28,8	28,1

^a In jeweiligen Preisen

Quelle: Ragnitz (1995).

Produktionseinbrüchen in humankapitalintensiven Branchen zu erklären, aber die Anteilsgewinne der sachkapitalintensiven Branchen sind auch im Vergleich zu den arbeitsintensiven Branchen beträchtlich.

Von manchen Beobachtern wird die hohe Sachkapitalintensität, in die die ostdeutsche Wirtschaft hineinwächst, als langfristiger Vorteil angesehen, da sie die Grundlagen schaffe für hochproduktive Arbeitsplätze, die im Hochlohnland Deutschland schon heute den Anforderungen von morgen entsprächen. Eine derart optimistische Sicht erscheint allerdings kaum gerechtfertigt, da die westdeutschen Erfahrungen zeigen, daß sachkapitalintensive Branchen eher auf der Verliererseite des Strukturwandels stehen. Zu befürchten ist, daß die ostdeutsche Wirtschaft durch die massive Verzerrung der relativen Faktorpreise und die Konservierung der alten Industriekerne eine Wirtschaftsstruktur entwickelt, die gerade nicht zu den Anforderungen von morgen paßt.

Vor diesem Hintergrund fallen deutliche Schatten auf die Bilanz der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern, wie sie rund sechs Jahre nach der deutschen Vereinigung zu ziehen ist. Es ist zwar weitgehend unstrittig, daß es massiver West-Ost-Transfers bedurfte, um nach dem Transformationsschock einen Fall der ostdeutschen Wirtschaft ins Bodenlose zu verhindern. Die instrumentelle Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung wurde allerdings nicht an die besonderen Bedingungen des Transformationsprozesses angepaßt, sondern die aus Westdeutschland vertrauten Muster der Konservierung von Krisenbranchen und der Investitionsförderung wurden weitgehend unverändert auf Ostdeutschland übertragen – allerdings in ungleich höherem Maßstab.

Perspektiven der Wirtschaftsförderung im vereinten Deutschland

Gerade in Ostdeutschland, wo die Herausbildung marktgerechter Wirtschaftsstrukturen zu den zentralen Aufgaben im Transformationsprozeß gehört, hätte auf die Allokationsverzerrungen von staatlichen Markteingriffen ein besonderes Augenmerk gerichtet werden müssen. Von mehreren Seiten war deshalb eine faktorneutrale Förderung propagiert worden, die etwa an der Wertschöpfung ansetzt anstatt am Kapitaleinsatz. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wäre es vermutlich noch wirkungsvoller gewesen, die Fördermaßnahmen direkt auf den Arbeitseinsatz zu beziehen, etwa durch ein System von Lohnkostenzuschüssen.

Aus der Wirtschaftswissenschaft wurde das Konzept der Lohnkostenzuschüsse von einer ganzen Reihe von Autoren befürwortet (Akerlof et al. 1991; Klodt 1990; Schmieding 1991; Begg und Portes 1992; Hallet et al. 1994; Phelps 1994; Snower 1994). Dagegen wurde allerdings eingewandt, die Lohndisziplin der Gewerkschaften werde untergraben und das Beharrungsvermögen eines solchen Subventionssystems sei größer als bei anderen Subventionsarten (Sachverständigenrat 1991; Siebert 1993). Diese Argumente sind sicherlich nicht von der Hand zu weisen, und die Frage, welchen Weg die ostdeutsche Wirtschaft bei einer anderen Ausgestaltung des Förderinstrumentariums eingeschlagen hätte, muß letztlich offen bleiben.

Die Kontroverse um die Kapital- oder Lohnsubventionen hat aus heutiger Sicht im wesentlichen historische Bedeutung. Beim gegenwärtigen Stand des

Integrationsprozesses wäre es wohl kaum noch sinnvoll, in Ostdeutschland tatsächlich ein umfassendes System von Lohnsubventionen einzuführen, zumal das Ziel einer allmählichen Rückführung der West-Ost-Transfers auf diese Weise kaum erreicht werden könnte. Wie dringend diese Aufgabe vor dem Hintergrund des gesamtdeutschen Konsolidierungsbedarfs bei den Staatsfinanzen ist, hat der Sachverständigenrat (1996) in seinem jüngsten Sondergutachten nachdrücklich dargelegt. Die in diesem Beitrag analysierten Allokationsverzerrungen der sachkapitalorientierten Förderpolitik sollten die Entscheidung der Bundesregierung für einen schrittweisen Abbau der gegenwärtigen Wirtschaftshilfen für die neuen Länder um so leichter machen.

Zu erwägen ist allerdings, ob die Grundüberlegungen der in diesem Beitrag vorgetragenen Analyse nicht auf andere Politikbereiche übertragen werden können:

- etwa auf die aktive Arbeitsmarktpolitik, in der Einarbeitungszuschüsse und ähnliche Maßnahmen sicherlich mehr zur Reintegration der strukturellen Arbeitslosen ins Erwerbsleben beitragen können als marktferne Fortbildungs-, Umschulungs- oder ABM-Programme (Klodt 1996),
- oder auf die Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe, die ihre Fördersätze am Humankapitaleinsatz statt am Sachkapitaleinsatz ausrichten sollte (Lammers 1987).

Bei derartigen Neuorientierungen sollte es nicht darum gehen, weitere spezielle Sonderprogramme für die ostdeutsche Wirtschaft aufzulegen, da das Schwergewicht der Arbeitsmarkt- und Regionalförderung angesichts der hohen Arbeitslosigkeit zunächst ohnehin in den neuen Ländern liegt. Auch die staatlichen Leistungen zum Ausbau der Infrastruktur werden noch auf Jahre hinaus auf Ostdeutschland konzentriert sein müssen. Es geht also nicht um einen radikalen Abbau der Wirtschaftshilfen für die neuen Länder, sondern um einen Umbau, mit dem die einseitige Orientierung an der Sachkapitalförderung überwunden werden könnte. Wenn sich im Zuge des ostdeutschen Aufholprozesses die Diskrepanz zwischen den ost- und westdeutschen Arbeitslosenquoten verringert, wird sich die regionale Verteilung der staatlichen Fördermittel automatisch an die veränderte Problemlage anpassen.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, G., A. Rose, J. Yellen und H. Hessenius (1991). East Germany in From the Cold. *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 1-87.
- Begg, D., und R. Portes. (1992). Eastern Germany Since Unification: Wage Subsidies Remain a Better Way. CEPR-Discussion Papers 730. London.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transfers zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Deutsche Bundesbank (1995). Fortschritte im Anpassungsprozess in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung. *Monatsberichte* 47 (7): 39-56.

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Weltwirtschaft (1995). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 256/257. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hallet, A., Y. Ma und J. Méhitz. (1994). Unification and the Policy Predicament in Germany. CEPR-Discussion Papers 956. London.
- Klodt, H. (1990). Wirtschaftshilfen für die neuen Bundesländer. *Wirtschaftsdienst* (70): 617–622.
- (1994). Wieviel Industrie braucht Ostdeutschland? *Die Weltwirtschaft* (3): 320–333.
- (1996). Economic Efficiency and Social Acceptance of Wage Subsidies. In R. T. Riphahn, D. J. Snower und K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Employment Policy in the Transition: Lessons from German Integration* (in Vorbereitung).
- Klodt, H., und K.-H. Paqué (1993). Am Tiefpunkt der Transformationskrise. Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Ländern. Kieler Diskussionsbeiträge 213. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lammers, K. (1987). Die Bund-Länder-Regionalförderung – Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik. *Die Weltwirtschaft* (1): 61–81.
- Lichtblau, K. (1995). *Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder*. Köln.
- Lorz, J. O. (1996). Standortwettbewerb bei internationaler Kapitalmobilität – Eine modelltheoretische Untersuchung. Kiel (mimeo).
- Phelps, E. S. (1994). Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 54–64.
- Ragnitz, J. (1995). Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. *Wirtschaft im Wandel* (6): 7–12.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1991). *Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Länder. Sondergutachten*. Stuttgart.
- (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- (1996). *Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996. Sondergutachten vom 27. April 1996*. Stuttgart.
- Schmidt, K.-D. (1996). German Unification: A Progress Report. Kieler Arbeitspapiere 721. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schmieding, H. (1991). Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien. Anmerkungen im Lichte der westdeutschen Erfahrungen von 1948 und des polnischen Beispiels von 1990. Kieler Arbeitspapiere 461. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siebert, H. (1993). Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen? Kieler Diskussionsbeiträge 200. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sinn, H.-W. (1995). Factor Price Distortions and Public Subsidies in East Germany. CEPR Discussion Papers 1155. London.
- Snower, D. J. (1994). Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 65–70.
- Statistisches Bundesamt (1995). *Fachserie 18, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1994*. Stuttgart.