

Ragnitz, Joachim

Article — Digitized Version

Die Zukunft der Ost-Förderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2000) : Die Zukunft der Ost-Förderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 4, pp. 225-229

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40555>

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.

Joachim Ragnitz

Die Zukunft der Ost-Förderung

Die ostdeutschen Bundesländer wollen in den Verhandlungen über die Verlängerung des Solidarpaktes nach 2004 weitere Subventionen in erheblichem Umfang einfordern. Sollte die Wirtschaftsförderung Ost in der bisherigen Form fortgesetzt werden?

Zunehmend wird darüber diskutiert, wie mit der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern in Zukunft zu verfahren ist. Eine unvoreingenommene Diskussion dieser Frage ist in der Tat dringend erforderlich, denn in der Vergangenheit galt es angesichts geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit als unschicklich, die Notwendigkeit einer besonderen Förderung der Unternehmen in den neuen Ländern überhaupt in Frage zu stellen. Dies hatte zur Folge, dass Unternehmen in Ostdeutschland ein inzwischen eng geflochtenes Netz staatlicher Hilfsangebote zur Verfügung gestellt wurde; auch ist das Gesamtvolumen der Subventionen, die Bund, Länder und Gemeinden sowie die EU an ostdeutsche Unternehmen gewähren, im Verlaufe der neunziger Jahre nur unwesentlich gesunken. Die Förderintensität – gemessen an der Höhe der Subventionen je Erwerbstätigen oder je Einheit Bruttowertschöpfung – liegt daher weiterhin deutlich über dem in Westdeutschland Üblichen (vgl. Tabelle).

Unbestritten ist, dass es zunächst gute Gründe für eine besondere Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern gab¹. Diese lassen sich zusammenfassen unter dem Stichwort des „Nachteilsausgleichs“: Es sollten all jene Standortdefizite der neuen Länder durch Förderung kompensiert werden, die letztlich dem DDR-Regime anzulasten waren. Hierzu gehörten die Vernachlässigung der Infrastruktur und der natürlichen Umwelt sowie die ungenügende technologische Modernisierung genauso wie die unzureichenden Möglichkeiten zur Akkumulation von Geldvermögen als eine Voraussetzung unternehmerischer Selbstständigkeit. Darüber hinaus spielte aber auch der Gedanke eine Rolle, dass eine frühzeitige Einschränkung der Förderung angesichts der geringen Festigung der zumeist neugegründeten Unternehmen die gesamtwirtschaftliche Stabilität insgesamt hätte gefährden können. Diese Argumentation implizierte eine über die

übliche Regional- und Mittelstandsförderung hinausgehende Bevorzugung der neuen Länder in der Wirtschaftsförderung; ihren Ausdruck fand dies insbesondere in der Investitionsförderung durch Investitionszulagen und -zuschüsse², darüber hinaus aber auch in einer Vielzahl kleinerer Förderprogramme, die vor allem auf die Gründung neuer Unternehmen und die innerbetriebliche Anpassung an marktwirtschaftliche Erfordernisse zielten (vgl. Übersicht).

Sonderförderung-Ost einstellen

Die derzeitige Sonderförderung-Ost ist in ihrem Kern bis zum Jahre 2004 festgelegt; aus Gründen des Vertrauensschutzes sollte deswegen vorzeitig keine (weitere) Änderung der Fördermöglichkeiten vorgenommen werden³. Für die Zeit danach aber, fünfzehn Jahre nach der deutschen Vereinigung, fällt es schwer, die Notwendigkeit einer besonderen Wirtschaftsförderung weiterhin anzuerkennen:

□ Das erste Argument ist regionalpolitischer Art. Zwar ist Ostdeutschland im gesamtdeutschen Vergleich noch immer eine strukturschwache Region, und dies wird, wenn auch in abnehmendem Maße, noch für längere Zeit so bleiben. Strukturschwache Regionen gibt es aber auch in Westdeutschland. So zeigen verschiedene Studien, dass einzelne ostdeutsche Regionen inzwischen eine Wirtschaftskraft aufweisen, die größer ist als die der strukturschwächsten westdeutschen Wirtschaftsräume⁴. Westdeutsche und ostdeutsche strukturschwache Regionen sollten aber gleich

¹ Vgl. zur folgenden Argumentation auch DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, Halle 1997, S. 107 ff.

² Bis einschließlich 1998 konnten Investoren in den neuen Ländern zusätzlich Sonderabschreibungen in Anspruch nehmen; diese Art der Förderung wurde infolge der damit verbundenen Fehlentwicklungen (Abhängigkeit von der Gewinnsituation der Unternehmen, Bevorzugung von Bauten gegenüber Ausrüstungsgütern) inzwischen eingestellt.

³ Entgegen den rechtlichen Bestimmungen wurden im Herbst letzten Jahres die Investitionszulagen für Ersatzinvestitionen überraschend gesenkt, während die Investitionszulagen für Erstinvestitionen angehoben wurden. Auch wenn dies aus regionalökonomischer Sicht als sinnvoll angesehen werden kann, ist diese Änderung des Förderkonzepts unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes für Investoren nicht unproblematisch.

Dr. Joachim Ragnitz, 39, ist Leiter der Abteilung Strukturwandel im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Subventionsintensität in Ostdeutschland und in Westdeutschland

(in DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Subventionen ¹ je 1 000 DM BIP								
Ostdeutschland	182	175	152	136	135	124	116	108	97
Westdeutschland	32	30	28	26	25	27	29	27	27
	Subventionen ¹ je Erwerbstätigen								
Ostdeutschland	5 006	7 418	8 164	8 220	8 612	8 486	8 399	7 972	7 337
Westdeutschland	3 150	3 094	2 963	2 942	2 911	3 302	3 671	3 582	3 655

¹ Finanzhilfen, Steuerermäßigungen, Marktordnungsaufgaben der EU, ERP-Finanzhilfen, in der Abgrenzung des Subventionsberichts. Aufteilung auf Ost- und Westdeutschland teilweise geschätzt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

behandelt werden. Dies kann am ehesten geschehen, indem die Förderung künftig nur noch mit den regionalpolitischen Instrumenten (z.B. der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) erfolgt und dabei in beiden Teilen des Landes die gleichen Kriterien für die Auswahl förderwürdiger Regionen herangezogen werden. Bei gleicher Förderwürdigkeit wären dann auch die gleichen Fördersätze anzuwenden. Dies impliziert daneben auch eine über das derzeitige Maß hinausgehende Differenzierung der Förderung zwischen den Regionen der neuen Länder.

Zudem weist die Regionalförderung in der derzeitigen Form den Vorteil auf, dass aufgrund der möglichen Einzelfallentscheidungen Neuansiedlungen externer Investoren besonders gefördert werden können. In den neuen Ländern fehlt es noch an leistungsfähigen (industriellen) Großunternehmen, die zum Nukleus regionaler Entwicklung werden könnten. Auch wenn eine solche Art von industriepolitischer Lenkung nicht unproblematisch ist, scheint sie der Problemlage der neuen Länder angemessener als die derzeitige Förderung über Investitionszulagen, die mit einem Rechtsanspruch versehen sind und dementsprechend zu erheblichen Mitnahmeeffekten führen dürften⁵.

□ Zum zweiten ist die genannte Begründung des Ausgleichs transformationsbedingter Nachteile für eine Sonderbehandlung der neuen Länder in der Wirtschaftsförderung inzwischen kaum mehr stichhaltig. In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, die Standortdefizite der neuen Länder zu beseitigen. Das Telekommunikationsnetz ist heute eines der modernsten der Welt; die überregionalen Straßen sind größtenteils in einem guten Ausbauzustand; hinsichtlich des Ausbildungs- und Wissensstandes der Beschäftigten unterscheiden sich alte und neue Länder kaum noch. Die anfänglichen Standortdefizite, die es durch Förderung zu kompensieren galt, sind dementsprechend zum größten Teil abgebaut. Dies erlaubt es, die Förderung deutlich zu reduzieren; anderenfalls käme es zu einer Überkompensation von Standortnachteilen, die gerade solche Projekte begünstigt, die sich ohne Förderung nicht rechnen würden.

□ Drittens besteht das Risiko von Gewöhnungseffekten, wenn fünfzehn Jahre lang nicht nur Investitionen mit bis zu 50% subventioniert werden, sondern auch für nahezu alle anderen unternehmerischen Aktivitäten ein entsprechendes Förderprogramm zur Verfügung steht. Bis zur Ausprägung einer „Subventionsmentalität“, die den Staat in die Verantwortung für unternehmerischen Erfolg oder Misserfolg ziehen möchte, ist es dann nicht mehr weit. Abgesehen davon: Je größer die Gewöhnung an öffentliche Hilfe ist, um so geringer sind auch die gewünschten Anreizeffekte der Förderung. In dem Maße, in dem es zu solchen Mitnahmeeffekten kommt, könnte auf Subventionen verzichtet werden, ohne dass dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nachteilig wäre.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich inzwischen eine starke Differenzierung zwischen den Unternehmen in Ostdeutschland herausgebildet hat. Viele Unternehmen haben sich gut

⁴ Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1999/2000, BR-Drucksache 698/99, Berlin 1999, Tz. 132 ff. und Tabelle 68*. Koller u.a. zeigen, dass bei Zugrundelegung gleicher Kriterien in Ost- und Westdeutschland der Großraum Berlin sowie die Agglomerationsräume Dresden und Leipzig bereits eine vergleichbare regionale Wirtschaftskraft aufweisen wie die strukturschwächeren westdeutschen Regionen im ehemaligen Zonenrandgebiet, in der Westpfalz und in Nord- und Ostriesland; vgl. M. Koller, W. Schiebel, B. Schwengler: Regionalindikatoren zu Arbeitsplatzdefiziten und Einkommenschwächen, IAB-Werkstattbericht, Nr. 16/1999, Nürnberg.

⁵ Vgl. zu einer ähnlichen Argumentation auch W. Störmann, A. Ziegler: Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern, WSI-Diskussionspapier, Nr. 38, Düsseldorf 1997.

Ausgewählte Maßnahmen der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

- Förderung von betrieblichen Investitionen in ausgewählten Branchen durch Zuschüsse,
- Förderhöchstsatz in A-Fördergebieten 35% (kleine und mittlere Unternehmen (KMU): 50%), in B-Fördergebieten 28% (KMU: 43%)¹,
- Einzelfallentscheidungen.

Investitionszulagen

- Förderung betrieblicher Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe, in ausgewählten produktionsnahen Dienstleistungsbranchen (bis 2004) sowie in KMU des Handwerks und des innerstädtischen Handels (bis 2002) durch Zulagen,
- Fördersatz 10% (für Ausrüstungsinvestitionen von KMU des Verarbeitenden Gewerbes und des produktionsnahen Dienstleistungssektors: 20%),
- verbunden mit einem Rechtsanspruch.

Existenzgründungs- und Mittelstandsprogramme

- Zinsverbilligte Kredite von KfW und DtA,
- zum Teil Sonderkonditionen für Antragsteller aus den neuen Bundesländern.

Innovationsförderung

- FuE-Projektförderung (Zuschüsse für Innovationsvorhaben in KMU),
- FuE-Personalförderung (Lohnkostenzuschüsse für FuE-Personal in KMU),
- Förderung von regionalen Innovationsnetzwerken (Zuschüsse an Netzwerkträger).

¹ Regionalförderung in Westdeutschland: Förderhöchstsatz 18% (KMU: 28%).

an den Märkten etablieren können und benötigen von daher kaum noch weitere Hilfe. Andere wiederum haben dies, trotz der langandauernden Unterstützung durch den Staat, bislang noch nicht geschafft. Hier stellt sich die Frage, ob sich weitere Hilfe überhaupt lohnt, oder ob damit nicht lediglich der Marktaustrittsprozess verzögert wird.

Dies alles spricht dafür, die Förderung nach dem Jahre 2004 deutlich einzuschränken. Es spricht aber nicht dafür, auf Wirtschaftsförderung gänzlich zu verzichten. Vielmehr sollte dann, nach einheitlichen gesamtdeutschen Regeln, in beiden Landesteilen das gebräuchliche Instrumentarium der Regional- und Mittelstandsförderung angewandt werden. Es muß kaum betont werden, dass auch dann aufgrund der schwachen Wirtschaftskraft der neuen Länder der

größte Teil der zur Verfügung gestellten Mittel in diese Region fließen wird.

Grundlegender Reformbedarf der Wirtschaftsförderung

Einmal abgesehen von der grundlegenden Entscheidung über die künftige Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung ist zu fragen, ob die gegenwärtig angewandten Formen der Wirtschaftsförderung der Problemlage in den neuen Ländern rundum angemessen sind. Tatsächlich ist dies nicht der Fall. Derzeit dient der größte Teil der Mittel nämlich dazu, die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland anzuregen. Sinnvoll ist dies, solange es um die Attrahierung mobilen Sachkapitals geht, also um Neuansiedlungen; allerdings sind diese schon dadurch begünstigt, dass die Effektivlöhne in den neuen Ländern im Vergleich zu Westdeutschland niedrig sind und dass dies für die Errichtung neuer Betriebsstätten die Wahl eines Standortes in Ostdeutschland vergleichsweise attraktiv macht.

Weniger sinnvoll sind Kapitalsubventionen hingegen in bereits bestehenden Betrieben. Untersuchungen zur Produktivitätslücke Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland zeigen, dass nur etwa 6 Prozentpunkte des gesamten Produktivitätsrückstandes von etwa 40% durch eine unzureichende Kapitalausstattung der Arbeitsplätze erklärt werden können⁶. Auch wird in Unternehmensbefragungen von der Mehrzahl der Betriebe angegeben, dass der vorhandene Bestand an Ausrüstungsgütern sowohl hinsichtlich Größe als auch hinsichtlich Modernität ausreichend sei⁷. Der bestehende Leistungsrückstand der ostdeutschen Unternehmen kann also durch Investitionshilfen kaum abgebaut werden.

Hinzu kommt, dass durch die Subventionierung unter Umständen eine eher kapitalintensive Produktion aufgebaut wird, die aufgrund einer Substitution von Arbeit durch Kapital dem Ziel, den Arbeitsmarkt zu entlasten, zuwiderlaufen kann. Tatsächlich deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass dieser Effekt durchaus bedeutsam sein kann⁸. Auch wenn man dies nicht überbewerten sollte – letztlich kommt es nicht auf die bloße Anzahl der Arbeitsplätze, sondern auf die Zahl der wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze an –, besteht die Gefahr, dass Ersatzinvestitionen in kapitalintensiven Betriebsstätten sich nicht rentieren, wenn die Förderung wegfällt. Um solche Fehlinvestitionen zu vermeiden, sollte die Kapitalförderung nicht weiter im Zentrum der Unternehmensförderung stehen.

Wichtiger als der Aufbau des Kapitalstocks ist die Etablierung der Betriebe an überregionalen Märkten⁹. Dies ist deshalb wichtiger, weil einerseits ostdeutsche Unternehmen eine geringe Reputation haben, andererseits ein Mangel an wettbewerbsfähigen Produkten besteht. Das Problem unzureichender Reputation wird nur langfristig zu beheben sein; die Politik kann hier – trotz gut gemeinter Versuche, wie z.B. im Rahmen der Messeförderung – nur wenig tun. Anders sieht es bei der Verbesserung der Marktgängigkeit der Produkte aus; hier könnte man versuchen, durch eine verstärkte Förderung der Entwicklung und Umsetzung von Produktinnovationen die Schwächen der Unternehmen an den Absatzmärkten zu beheben. Da es hierbei nicht primär darum geht, den technischen Fortschritt voranzutreiben, sollten entsprechende Maßnahmen breit angelegt sein, keine Bevorzugung bestimmter Projekte beinhalten und auch den Technologietransfer einschließen.

Zu denken wäre beispielsweise an Kredithilfen durch die bundeseigenen Förderbanken; diese brauchen nicht notwendigerweise eine hohe Subventionskomponente enthalten. Die derzeitige Innovationsförderung des Bundes ist im Lichte dieser Überlegungen allerdings nicht uneingeschränkt positiv zu werten, ist sie doch vergleichsweise stark selektiv ausgerichtet. Überdies kann sie durch die Konzentration auf Lohnkostenzuschüsse zu einer ineffizienten Ausgestaltung von FuE-Aktivitäten beitragen¹⁰.

Für eine nationale Beihilfenkontrolle

Bislang war von der Förderung des Bundes die Rede; tatsächlich entfallen rund 33% der gesamten Subventionen (in der Abgrenzung des Subventionsberichts) für die neuen Länder auf den Bund. Quantitativ bedeutsamer sind freilich die Subventionen der Länder und Gemeinden; diese machen rund 41% des gesamten Subventionsvolumens aus¹¹. Das Förderinstrumentarium der Bundesländer ist dabei recht komplex; die Vielzahl der verschiedenen Länderprogramme ist wesentlich dafür verantwortlich, dass die Förderung für die neuen Länder vielfach als intransparent angesehen wird¹². Eine nähere Betrachtung zeigt überdies, dass die Beihilfeprogramme der ost-

deutschen Länder zu einem guten Teil darauf abzielen, in den Programmen des Bundes offengelassene Lücken zu schließen. Offenbar setzen die Bundesländer hier Schwerpunkte, die mit den Intentionen des Bundes als übergeordneter föderaler Ebene nicht unbedingt übereinstimmen.

Für eine eigenständige Subventionspolitik der Länder spricht zwar das Subsidiaritätsprinzip, nach dem die jeweils unterste föderale Ebene infolge ihrer genaueren Kenntnis der regionalen Verhältnisse für wirtschaftspolitische Maßnahmen zuständig sein sollte. Die Grenzen des Subsidiaritätsprinzips sind jedoch dort erreicht, wo die aus der Förderung resultierenden Wettbewerbswirkungen nicht auf das subventionierende Bundesland beschränkt bleiben, sondern in andere Regionen ausstrahlen. Diese externen Effekte aber dürften die Regel sein, denn ein erheblicher Teil der von den Ländern angebotenen Programme soll der Erschließung überregionaler Absatzmärkte durch die Unternehmen dienen und sind insofern explizit darauf angelegt, heimischen Unternehmen eine günstige Position im überregionalen Standortwettbewerb zu verschaffen.

Begrenzt werden die Länderkompetenzen auf dem Gebiet der Subventionsvergabe lediglich durch europäisches Recht; mit den Art. 92 ff. EG-Vertrag wurde ein Mechanismus installiert, der eine unkontrollierte Subventionsausweitung verhindern helfen soll. Die Beihilferichtlinien der Europäischen Union zielen jedoch nur darauf ab, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Europäischen Binnenmarkt herbeizuführen; sie versagen in all jenen Fällen, wo Wettbewerbsverzerrungen zwar überregional eintreten, aber national begrenzt bleiben. Um dieses Problem zu lösen, böte sich zwar im Grundsatz eine weitergehende Zentralisierung der Kompetenzen für die Gewährung von Beihilfen an, denn grundsätzlich ist anzunehmen, daß die zentrale föderale Ebene eine Abwägung der Interessen aller betroffenen Gebiete vornimmt. Mit Blick auf einen stärkeren „Wettbewerb der Regionen“ ist dies allerdings keine rundum überzeugende Alternative. Es sollte daher in Analogie zur EU-Beihilfenkontrolle eine nationale Subventionsaufsicht einge-

⁹ Vgl. J. Ragnitz: Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering?, in: Konjunkturpolitik, 45. Jg., Heft 3/1999, S. 165-187.

⁷ Vgl. R. Schäfer, J. Wahse: Entwicklung von Betrieben und Beschäftigung in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 4/1999, S. 89; DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 18. Bericht, Halle 1998, S. 70 ff.

⁸ Vgl. K. Gerling: Transfers and Transition: The Impact of Government Support on Factor Demand and Production in Eastern Germany, Kiel Working Paper Nr. 878, Kiel 1998.

⁹ Vgl. aus der Vielzahl der vorhandenen Studien z.B. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, insbesondere 16. Bericht (1997) und 18. Bericht (1998). Nach den Ergebnissen von J. Ragnitz, a.a.O., ist etwa ein Viertel der Produktivitätslücke auf die schwache Marktposition ostdeutscher Unternehmen zurückzuführen.

¹⁰ Vgl. zur Kritik an der gegenwärtigen FuE-Förderpolitik des Bundes z.B. R. Müller: Grenzen der FuE-Förderpolitik: Was leistet sie in den neuen Ländern?, in: Wirtschaft im Wandel, 5. Jg., Heft 13/1999, S.12-18.

¹¹ Der Rest entfällt auf Marktordnungsausgaben der Europäischen Union sowie auf Subventionen des ERP-Sondervermögens.

führt werden. Dies erfordert zum einen die Fixierung eines für alle Beteiligten verbindlichen Subventionskodex¹³, zum anderen die Einrichtung einer von politischen Vorgaben weitgehend unabhängigen Institution nach dem Vorbild z.B. des Bundeskartellamtes, die für die Kontrolle aller Subventionen zuständig sein sollte.

Ausblick

Auch wenn von einer Fortführung der spezifischen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder hier abgeraten wird, sollte der Aufbau in den neuen Ländern weiterhin hohe Priorität in der Wirtschaftspolitik behalten. Vorrang sollte dabei jedoch der weitere Abbau von Standortdefiziten haben, um auf diese Weise den Bedarf an kompensierender einzelbetrieblicher Förderung zu vermindern. Notwendig ist vor allem der fortgesetzte Ausbau der im weiteren Sinne produktionsnahen Infrastruktur in den neuen Ländern. Insbesondere die kommunalen Verkehrswege befinden sich vielerorts noch immer in einem desolaten Zustand, und auch die Netzdichte im überregionalen Verkehr muss weiter gesteigert werden, denn die Anbindung der ostdeutschen Wirtschaftsstandorte an die wichtigsten Wirtschaftszentren des Westens und des angrenzenden Auslands ist noch immer unzureichend¹⁴. Weniger dringlich ist demgegenüber der weitere Ausbau der sozialen Infrastruktur, zumal hier zumindest quantitativ ein Westdeutschland durchaus vergleichbares Niveau erreicht ist.

Vor diesem Hintergrund haben die ostdeutschen Ministerpräsidenten den Investitionsbedarf bei der Infrastruktur jüngst auf etwa 300 Mrd. DM beziffert, ohne freilich anzugeben, in welchen Zeiträumen die noch bestehenden Infrastrukturdefizite behoben werden sollten. Geht man davon, dass das bisherige Investitionsvolumen des Staates auch künftig beibehalten werden kann, könnte diese Summe innerhalb von zehn Jahren aufgebracht werden.

Doch auch unabhängig von der tatsächlichen Höhe des infrastrukturellen Nachholbedarfs ist eine Verlängerung des sogenannten Solidarpaktes¹⁵ zugunsten der neuen Länder notwendig, denn die originäre Steuerkraft (je Einwohner gerechnet) liegt in Ost-

deutschland lediglich bei etwa 40% des westdeutschen Niveaus¹⁶. Bislang kann nur durch erhebliche Zuweisungen aus den westdeutschen öffentlichen Haushalten und die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern auf Ost- und Westdeutschland nach der Einwohnerzahl ein befriedigendes Angebot an öffentlichen Gütern bereitgestellt werden; rund ein Viertel der von West- nach Ostdeutschland fließenden Bruttotransfers dient allein der finanziellen Absicherung der ostdeutschen Länderhaushalte.

Die Forderungen der neuen Länder nach einer Fortführung dieser Transferleistungen – die nach derzeitigem Rechtsstand bis zum Jahre 2004 befristet sind – sind angesichts der geringen Steuerkraft also der Sache nach durchaus gerechtfertigt. Eine schlagartige Rückführung der Zuweisungen an die ostdeutschen Länder würde nicht allein den wirtschaftlichen Aufholprozeß auf längere Zeit hemmen¹⁷, sondern wäre selbst mit einer zurückhaltenden Interpretation des grundgesetzlichen Gebots der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wohl kaum vereinbar. Allerdings sollten die ostdeutschen Länder in den anstehenden Verhandlungen auch zeigen, dass sie willens sind, die Mittel für eine Verstärkung ihrer Wirtschaftskraft einzusetzen. Dies ist derzeit nicht überall der Fall: Einige der ostdeutschen Länder leisten sich trotz eines überdurchschnittlich hohen Angleichungsstandes der im öffentlichen Dienst gezahlten Gehälter einen überhöhten Personalbestand; manch eine Landesregierung scheint sozialpolitischen Vorhaben eine höhere Bedeutung zuzumessen als der Verbesserung der Wachstumsbedingungen im eigenen Lande. Ein solches Verhalten sollte nicht durch Transferleistungen honoriert werden – hier wäre die Vergabe zweckgebundener Finanzhilfen analog zum Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost der Bereitstellung ungebundener Finanztransfers vorzuziehen.

¹⁴ Vgl. hierzu J. Ragnitz u.a.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Regionen – Das Beispiel der neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag des BMWi (Strukturberichterstattung), erscheint demnächst.

¹⁵ Hierbei handelt es sich um Leistungen, die der Bund seit dem Jahre 1995, befristet für zehn Jahre, an die ostdeutschen Länder zahlt, nämlich die Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) in Höhe von 6,6 Mrd. DM jährlich sowie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Höhe von 14 Mrd. DM jährlich. Offen ist darüber hinaus die künftige Ausgestaltung des Länderfinanzierungsausgleichs i.e.S. sowie die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf Bund und Länder.

¹⁶ Vgl. J. Körner: Steueraufkommen Ost – langsame Annäherung an Weststrukturen, in: ifo Dresden berichtet, Heft 5/1999, S. 17-25.

¹⁷ Vgl. J. Ragnitz u.a.: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, erscheint demnächst.

¹² So enthält die Förderdatenbank des Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) für die fünf ostdeutschen Länder (ohne Berlin) insgesamt 220 verschiedene Landesprogramme, die wiederum teilweise unterschiedliche Beihilfemöglichkeiten vorsehen. Einschließlich der Programme von KfW und DtA wird zumeist von einer Zahl von mehr als 400 verschiedenen Programmen ausgegangen, die in Ostdeutschland in Anspruch genommen werden können.

¹³ Vgl. hierzu die Vorschläge zu einem „Subventionsbegrenzungsgesetz“, in Monopolkommission: 11. Hauptgutachten, Baden-Baden 1996, Tz. 133 ff.