

Maurer, Rainer; Sander, Birgit; Schatz, Klaus-Werner; Schmidt, Klaus-Dieter;
Schrader, Jörg-Volker

Working Paper — Digitized Version

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland: Zweiter Bericht

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 169

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Maurer, Rainer; Sander, Birgit; Schatz, Klaus-Werner; Schmidt, Klaus-Dieter; Schrader, Jörg-Volker (1991) : Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland: Zweiter Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 169, ISBN 3894560061, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/476>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

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

169

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland

Zweiter Bericht

Inhaltsverzeichnis

I. Gesamtwirtschaftliche Lage	3
II. Landwirtschaft	6
III. Industrie	9
IV. Bauwirtschaft	17
V. Dienstleistungssektor	20
VI. Existenzgründungen in den neuen Bundesländern	25
VII. Kommunale Verwaltung	27
VIII. Finanzen der Länder und Gemeinden	28
IX. Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft	30
X. Anhang	34
1. Zur Agrarpolitik für die neuen Bundesländer	34
2. Zum Absatz von Waren aus ostdeutscher Produktion in den neuen Bundesländern	36
3. Anhangtabellen	37

Dieser Bericht wurde Ende Mai 1991 abgeschlossen. Vom Institut für Weltwirtschaft haben Rainer Maurer, Birgit Sander, Klaus-Werner Schatz, Klaus-Dieter Schmidt und Jörg-Volker Schrader mitgewirkt. Der Beitrag wird auch vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, in den DIW-Wochenberichten veröffentlicht.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin;

Institut für Weltwirtschaft, Kiel.-Kiel: Inst. für Weltwirtschaft.

NE: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung <Berlin>

Bericht 2 (1991)

(Kieler Diskussionsbeiträge; 169)

ISBN 3-89456-006-1

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

Der Bundesminister für Wirtschaft hat mit Schreiben vom 19. Oktober 1990 dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und dem Institut für Weltwirtschaft, Kiel, einen Forschungsauftrag mit dem Titel "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland" erteilt. Dafür sollen in vierteljährlicher Folge kurze Berichte geliefert werden. Die Institute legen hiermit ihren zweiten Bericht vor.¹

Wegen der schlechten Datenlage bereitet das Forschungsprojekt große Schwierigkeiten. Das statistische Berichtssystem in Ostdeutschland befindet sich in der Umstellungsphase. Von den wenigen Statistiken, die bisher veröffentlicht wurden, sind einige vorübergehend eingestellt worden. Im Vergleich zum ersten Zwischenbericht ist die Datenlage somit schlechter geworden. Die Institute sind deshalb darauf angewiesen, die Lücken auf unkonventionelle Weise zu schließen. Das geschieht vor allem durch mündliche und schriftliche Befragungen von ost- und westdeutschen Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Organisationen sowie durch Auswertung der Fach- und Tagespresse.

Der Bericht konzentriert sich auf eine Situationsanalyse der ostdeutschen Wirtschaft in folgenden Bereichen: Landwirtschaft, Industrie, Baugewerbe, Dienstleistungsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Die Energiewirtschaft soll später einbezogen werden. Der Bericht folgt weitgehend dem Muster des ersten Zwischenberichts.

Die Institute legen, wie schon im ersten Bericht, Ergebnisse einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Ostdeutschland vor. Obwohl sich das Rechenwerk inzwischen auf Angaben des Statistischen Bundesamtes für das 2. Halbjahr 1990 stützen kann, ist seine Datenbasis noch recht schmal. Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Zahlen sind als Größenordnungen zu verstehen; sie können noch nicht jene Genauigkeit beanspruchen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Westdeutschland erreicht ist.

Bei der Arbeit an dem Bericht haben das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und das Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, mit einer Reihe anderer Institute zusammengearbeitet, die in das Forschungsprojekt eingebunden sind. Es sind dies: die Bauakademie Berlin, die Forschungsstelle für den Handel, Berlin, das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Berlin, das Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung der Fraunhofergesellschaft (ISI), Karlsruhe und das Institut für Betriebswirtschaft der Forschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig. Diese Institute haben einen großen Teil der Feldarbeit geleistet und damit einen wichtigen Beitrag zum Gesamtbericht geliefert.

I. Gesamtwirtschaftliche Lage

Die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland ist unverändert ernst: Die Produktion ist noch immer rückläufig, und der Abbau von Arbeitsplätzen setzt sich fort. Hauptursache ist die eklatante Wettbewerbschwäche der Unternehmen. Betroffen davon ist vor allem die Industrie, die mehr als andere Bereiche im internationalen Wettbewerb steht. Ihre Exportmärkte in Mittel- und Osteuropa, die im letzten Jahr noch eine Stütze bildeten, sind inzwischen weitgehend zusammengebrochen, ohne daß Aussicht besteht, kurzfristig andere Absatzmärkte zu erschließen. Zudem hat der kräftige Anstieg der Lohnkosten sie bei ihren Anstrengungen, preislich wettbewerbsfähig zu werden, zurückgeworfen. Manches Unternehmen,

¹

Der erste Bericht wurde mit dem Titel "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland" durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, im Wochenbericht 12/91, Berlin 1991 und vom Institut für Weltwirtschaft, Kiel, in den Kieler Diskussionsbeiträgen, 168, März 1991 veröffentlicht.

das sonst eine Chance gehabt hätte, die Produktion umzustellen und zu rationalisieren, steht nun vor dem Aus.

Es ist freilich kennzeichnend für die augenblickliche Umbruchsituation, daß die Lage von Branche zu Branche und auch von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich ist. So gibt es in fast allen Branchen Unternehmen, die im strukturellen Anpassungsprozeß schon weit vorangeschritten sind und andere, die ihn noch gar nicht angegangen haben. Es fehlt nach wie vor an Produkten, die sich im internationalen Wettbewerb absetzen lassen, und es fehlt an modernen Produktionsanlagen, um solche Produkte herstellen zu können. Die Anpassungskrise kann somit nur durch eine radikale Erneuerung der Unternehmen gemeistert werden. Dazu bedarf es vor allem zusätzlicher Investitionen und neuer Ideen. Das Niveau der Investitionstätigkeit ist noch viel zu niedrig: In Ostdeutschland wurden von den Unternehmungen (ohne Wohnungswirtschaft) im 2. Halbjahr 1990 nur 17 Mrd. DM in Anlagen investiert, in Westdeutschland waren es 170 Mrd. DM. Es gibt immer noch zu viele rechtliche und administrative Investitionshindernisse wie ungeklärte Eigentumsfragen und mangelnde Planungskapazitäten; damit ist auch der Zustrom neuen Wissens, das für die Umstellung der Produktion erforderlich ist, zu gering. Hinzu kommt der desolate Zustand der Infrastruktur.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich im Verlauf des Jahres 1991 weiter verschlechtert. Ende April waren 837000 Personen arbeitslos und über 2 Mill. Beschäftigte arbeiteten verkürzt (Tabelle 1). Dem standen lediglich 23000 bei den Arbeitsämtern registrierte offene Stellen gegenüber. Entlastend wirkte die Arbeitsmarktpolitik: Fast 85000 Personen waren Ende April in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt; das sind 36 vH mehr als im Vormonat. Stark gestiegen — um 73000 Personen bzw. ein Drittel — ist die Zahl derer, die sich beruflich weiterbilden und umschulen lassen. Auch sind im öffentlichen Dienst bislang relativ wenige Personen aus dem Wartestand in die Arbeitslosigkeit entlassen worden, weil für ältere Arbeitnehmer eine neunmonatige Wartefrist gilt; eine nicht unerhebliche Zahl ist erst nach dem 3. Oktober in den Wartestand versetzt worden, so daß dieser Personenkreis erst später mit direkter Arbeitslosigkeit konfrontiert sein wird. Zudem dürften die bisherigen Schätzungen über die Anzahl der Personen im Wartestand weit überhöht sein. Unklar ist noch, wie sich das Urteil des

Tabelle 1 — Arbeitslose je offene Stelle nach ausgewählten Berufsabschnitten Ende März 1991

Warenprüfer, Versandfertigmacher	430
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	317
Holzaufbereiter, Holzwarenfertiger	206
Maschinisten und zugehörige Berufe	196
Papierhersteller, -verarbeiter	142
Lagerverwalter, Lager-, Transportarbeiter	117
Schlosser, Mechaniker und zugehörige Berufe	39
Elektriker	28
Drucker	15
Dienstleistungskaufleute	14
Gesundheitsberufe	13
Maler, Lackierer und verwandte Berufe	13
Bauberufe	12
Tischler, Modellbauer	12
Bau- und Raumausstatter, Polsterer	8
Ostdeutschland insgesamt	39
nachrichtlich:	
Westdeutschland insgesamt	5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst der früheren DDR auswirkt.

Seit kurzem stehen Daten über Arbeitslose nach Berufen zur Verfügung. Eine Analyse des Verhältnisses von Arbeitslosen und offenen Stellen zeigt, daß die wohl besten Vermittlungschancen im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe bestehen. Relativ groß sind sie auch in den Gesundheitsberufen und bei Dienstleistungskaufleuten. Sehr schlecht sind sie dagegen bei Chemiearbeitern, Kunststoffverarbeitern sowie bei denen, die eine Tätigkeit im Versand, Lager oder im Transportwesen suchen.

Die Kurzarbeit hat sich in den einzelnen Branchen unterschiedlich entwickelt (Tabelle 2). Abgenommen hat die Zahl der Kurzarbeiter im Vergleich zum Vormonat in den Bereichen Straßenfahrzeugbau (-9 vH), Chemie (-6 vH), Textil und Bekleidung (-5 vH). Die Entwicklung in diesen Bereichen dürfte aber weniger auf verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen sein, vielmehr ist zu vermuten, daß die Beschäftigung reduziert worden ist und sich dadurch die Kurzarbeiterzahl verringert hat. Zugenommen hat die Zahl der Kurzarbeiter im Maschinenbau, in der Elektrotechnik, in der Holzverarbeitung sowie im Baugewerbe.

Tabelle 2 — Anteil der Kurzarbeiter an allen Erwerbstätigen in ausgewählten Wirtschaftszweigen Januar bis April 1991 (vH)^a

	Januar	Februar	März	April
Maschinenbau	44	46	49	52
Straßenfahrzeugbau	62	60	66	60
Elektrotechnik	59	62	66	67
Textil	52	49	53	51
Holz	49	63	54	56
Chemie	55	50	51	48
Bau	28	32	35	36
Metallerzeugung/ Metallverformung	92	87	89	87

^aIn vH der Beschäftigten von Dezember 1990.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

In unserem ersten Bericht waren Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Ostdeutschland veröffentlicht worden, die auf einer empirisch gestützten Modellrechnung des DIW beruhten. Inzwischen hat das Statistische Bundesamt Ergebnisse für das zweite Halbjahr 1990 vorgelegt, welche die Schätzungen des DIW und damit das Fundament der Projektion für 1991 weitgehend bestätigen.

Aus allen Wirtschaftsbereichen zusammen ergibt sich für 1991 folgendes Bild (Tabelle 3): Nach dem Einbruch im Sommer 1990 und der Stagnation im Herbst ist die gesamtwirtschaftliche Produktion zu Beginn des Jahres 1991 noch einmal geschrumpft, insbesondere deshalb, weil es nun im Osthandel wegen der auslaufenden Verträge und der Devisenknappheit der osteuropäischen Länder zu einem Nachfrageeinbruch kam. Der Niedergang in der ostdeutschen Industrie war noch stärker als im ersten Bericht im Februar 1991 erwartet; Hoffnungen, daß Bauwirtschaft und Dienstleistungsgewerbe rasch zum Schrittmacher eines kräftigen Aufschwungs würden, haben sich bisher nicht erfüllt, auch wenn dort die Entwicklung bei weitem nicht so ungünstig war wie in der Industrie.

Die Projektion für 1991 fußt auf der Einschätzung, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion im Sommerhalbjahr ihren Tiefpunkt durchschreitet. Die Entwicklung in der Industrie dürfte sogar bis in den Herbst hinein rückläufig sein. Die Industrieproduktion dürfte dann nur noch ein Viertel des Niveaus vom ersten Halbjahr 1990 erreichen. Es gibt derzeit keine Anzeichen, daß sich ihre Lage durchgreifend bessert. Im Baugewerbe dagegen hat der Aufschwung eingesetzt; die staatlichen Förderprogramme beginnen zu

Tabelle 3 — Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Ostdeutschland zu jeweiligen Preisen 1990 und 1991

	1990	1991	1990		1991		1990	1991	1990		1991	
			1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.			1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.
	Mrd. DM							in vH gegenüber Vorjahr				
Land- und Forstwirtschaft	6,9	5,9	3,1	3,7	2,8	3,2	-37,5	-13,4	-23,6	-45,8	-12,4	-14,2
Bergbau u. Verarbeitendes Gewerbe	109,3	60,8	72,1	37,1	31,1	29,6	-28,4	-44,4	-6,6	50,7	-56,8	-20,2
Industrie	91,0	38,3	63,2	27,7	21,1	17,1	-31,9	-57,9	-7,1	-57,7	-66,6	-38,2
Handwerk	18,3	22,5	8,9	9,4	10,0	12,5	-4,4	22,8	-3,8	-4,2	12,4	32,7
Baugewerbe	19,9	24,0	9,5	10,4	10,1	13,9	-6,4	20,5	-7,8	-5,1	5,8	34,1
Handel	14,9	15,2	8,0	6,9	6,9	8,3	-10,8	1,9	0,2	-21,0	-13,8	20,3
Verkehr	19,9	24,3	10,8	9,1	9,7	14,7	-17,8	22,3	-11,7	-24,1	-10,6	61,7
Dienstleistungsunternehmen	33,4	46,6	15,0	18,4	19,8	26,8	23,4	39,3	11,8	34,8	31,7	45,4
Staat	37,2	41,7	18,1	19,1	19,4	22,3	4,1	12,1	1,7	6,4	7,1	16,7
Priv. Org. ohne Erw.zweck	4,2	5,5	1,9	2,3	2,5	3,0	14,4	30,4	5,0	23,5	30,0	30,7
Bruttowertschöpfung unbereinigt	245,8	224,1	138,7	107,0	102,3	121,8	-15,9	-8,8	-4,3	-27,3	-26,3	-13,8
./. unterst. Entg.f. Bankdienstl.	21,2	23,5	9,7	11,5	11,2	12,3	27,9	10,9	17,8	37,8	15,6	6,9
+ nicht abzugsfähige Umsatzsteuer u.ä.	13,7	20,5	4,8	8,9	9,4	11,2	38,6	49,6	1,1	73,2	95,0	25,2
Bruttoinlandsprodukt	238,3	221,1	133,9	104,5	100,4	120,7	-16,6	-7,2	-5,4	-27,5	-25,0	15,5

Quelle: Daten des Statistischen Bundesamtes; Berechnungen des DIW.

greifen. Auch die Situation in vielen Bereichen des industriellen Handwerks hat sich gebessert. Impulse werden ebenso vom Handel und auch von den Dienstleistungsunternehmen ausgehen. Das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau dürfte im Durchschnitt des Jahres 1991 nominal um fast ein Zehntel unter dem des Vorjahres liegen, im zweiten Halbjahr dürfte es aber deutlich höher sein.

Die Zahl der Beschäftigten bleibt stark rückläufig. Im zweiten Halbjahr 1991 dürften nur noch 6,5 Millionen Personen erwerbstätig sein, davon wird etwa ein Drittel kurzarbeiten. Die Beschäftigungseinbußen werden im Bergbau und in der Industrie am größten und im Dienstleistungssektor am geringsten sein.

II. Landwirtschaft²

Auch die ostdeutsche Landwirtschaft wurde beim Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion mit radikal geänderten Verhältnissen konfrontiert. Die Anpassungsprozesse weisen zahlreiche Parallelen zu denen in anderen Sektoren auf, was nicht zuletzt in vergleichbaren Ursachen des Anpassungsbedarfs wie z.B. einer quantitativ und qualitativ unzureichenden Kapitalausstattung, einem überhöhten Arbeitskräftebesatz und allgemeinen planwirtschaftlichen Ineffizienzen begründet liegt. Daneben gibt es gravierende Unterschiede. Der Agrarsektor muß sich nicht an weltwirtschaftliche Preis- und Absatzbedingungen anpassen: Die Landwirtschaft in der EG genießt einen hohen Schutz. Die Politik ist auf nationaler Ebene

²

Ein gesonderter Schwerpunktbericht zur Situation in der ostdeutschen Landwirtschaft wird vom Institut für Weltwirtschaft vorbereitet.

geprägt durch eine lange Tradition der Agrarprotektion mit starker Orientierung an einer kleinbäuerlichen Agrarstruktur, die vor allem in der Mitte und im Süden Deutschlands vorherrscht.

Für die neuen Länder haben diese Agrarpolitik und die sie ergänzenden spezifischen Übergangsregeln gravierende Konsequenzen. Der Schutz für die Landwirtschaft ist nämlich mit massiven Eingriffen in die Märkte und in die Agrarstruktur — bis hinunter zum Einzelbetrieb — verbunden. Für die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern bedeutet dies den Übergang vom Zentralplansystem sozialistischer Prägung zu dem westlicher Marktinterventionen. Der derzeitige Umstrukturierungsprozeß konzentriert sich auf die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGen), die vor der "Wende" einen Anteil von 84 vH an den Beschäftigten in der Landwirtschaft hatten und 82 vH der Nutzfläche bewirtschafteten. Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG) schreibt für LPGen eine Vermögensauseinandersetzung und die Umgründung in eine Rechtsform nach dem Unternehmensrecht bis Ende 1991 vor. Dazu ist eine Eröffnungsbilanz zu erstellen, die Aufschluß über die Vermögensverhältnisse geben soll. Der Boden als wichtigster Produktionsfaktor befindet sich entweder im Besitz von Privatpersonen, die nur noch zum Teil LPG-Mitglied sind, oder er wird von der Treuhandanstalt verwaltet, soweit es sich um Flächen handelt, die zwischen 1945 und 1949 enteignet wurden.³ Der Umstrukturierungsprozeß in der Landwirtschaft wird vor allem bestimmt durch:

- die schwierige Einschätzung der Vermögenssituation, wie die Bewertungsprobleme bei baulichen Anlagen, Unsicherheiten bezüglich einer möglichen Altschuldenentlastung und eventuelle Abfindungen an ausscheidende LPG-Mitglieder;
- die Ausgliederung von Nebenbetrieben und die Reintegration tierischer und pflanzlicher Produktion;
- das Tempo der Produktivitätssteigerung durch Reduzierung der Zahl der Arbeitskräfte, verbessertes Saatgut und Tiermaterial, bessere Maschinen, Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie durch Rationalisierungsinvestitionen in Viehställe und nicht zuletzt durch eine verbesserte Unternehmensführung und eine leistungsorientierte Entlohnung;
- staatliche Maßnahmen, zu denen neben Einzelfallentscheidungen bezüglich des Erlasses von Altschulden, staatlichen Liquiditäts- und Anpassungshilfen, zinsverbilligten Darlehen (bis zu 2,25 Mill. DM je Betrieb) und Entschädigungszahlungen für die Nutzung von Inventar und Boden an die Eigentümer, auch großzügige Beihilfen für Betriebsneugründer zählen.

Eine vom Institut für Betriebswirtschaft der Forschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig im Frühjahr 1991 durchgeführte Befragung von LPGen läßt anhand der vorgelegten Bilanzen und von vorveranschlagten Einnahmen-/Ausgabenrechnungen erkennen, daß eine Weiterführung der Betriebe in anderer Rechtsform trotz deutlicher Fortschritte in der Produktivitätsentwicklung in kaum einem Fall gesichert erscheint. Die wesentlichen Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind:

- der im Vergleich zu westlichen Großbetrieben — trotz deutlicher Reduzierung — immer noch mindestens doppelt so hohe Arbeitskräftebesatz;
- die derzeit noch um 10 vH niedrigeren Preise, die sie im Vergleich zu Erzeugern aus westlichen Ländern für ihre Produkte erzielen können;
- die Auszahlung der mit 3 vH verzinsten Inventarbeiträge und die in der Novelle zum LAG vorgesehene Nachzahlung der Pacht an Bodeneigentümer;
- die in vielen Betrieben hohe Belastung mit Altschulden;

3

Nach einer Umfrage des Genossenschaftsverbands der neuen Länder gehören nur 22 vH der bewirtschafteten Fläche Mitgliedern, 47 vH Nichtmitgliedern und 24 vH der Treuhandanstalt.

—der hohe Kapitalbedarf aufgrund qualitativ und quantitativ unzureichender Kapitalausstattung und Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Krediten;⁴

Einzelbetriebliche und regionale Wettbewerbsbedingungen

Im Wettbewerb verschiedener Betriebs- und Unternehmensformen verspricht die Bundesregierung Chancengleichheit. Durch Existenzgründungsdarlehen von bis zu 23500 DM und — neben anderen Hilfen — umfangreichen Zinsverbilligungen für Kapitalmarktdarlehen werden Anreize für Neugründungen gesetzt und damit für ein Ausscheiden aus den alten Betrieben. Trotzdem ist die Zahl der Neugründungen mit etwa 3000 bis 4000 Unternehmen, die etwa 3 vH der gesamten Nutzfläche bewirtschaften, relativ gering. Dies dürfte einerseits mit der unsicheren Gesamtperspektive für die Landwirtschaft, andererseits mit verwaltungstechnischen und eigentumsrechtlichen Übergangsproblemen zu erklären sein. Hinzu kommt, daß die in der Regel hochspezialisierten Arbeitskräfte in der ostdeutschen Landwirtschaft gar nicht in der Lage sind, die betriebswirtschaftlichen, produktionstechnischen und organisatorischen Anforderungen einer erfolgreichen Betriebsführung zu erfüllen. Überdies ist die Bereitschaft zur Übernahme unternehmerischen Risikos gering. Für die Entwicklung des Agrarsektors in den neuen Ländern ist auch der Wettbewerb mit Betrieben in den alten Ländern von Bedeutung. Hier hat die Bundesregierung durch die Zuteilung von Produktionsquoten, die sich an der bisherigen Produktion orientieren (Zucker: +20 vH; Milch: -20 vH) Fakten geschaffen, die planwirtschaftlichen Ideen entsprechen, mit Chancengleichheit im Standortwettbewerb aber nicht zu vereinbaren sind. In den neuen Bundesländern ist die Nutzfläche je Einwohner doppelt so groß wie in den alten. Die scheinbar großzügige Bemessung der Zuckerquote verschleiern, daß mit Angleichung der Hektarerträge an das Westniveau eine deutliche Anbauflächeneinschränkung erforderlich wird. Auch hat die Zahlung von gezielten Prämien zur Produktionseinschränkung in den neuen Bundesländern wenig mit Standortwettbewerb gemein. So haben die Flächenstilllegungsprämien dazu geführt, daß dort 12 vH der Nutzfläche stillgelegt wurden. Gleichfalls durch Prämienzahlungen wurde die Rindfleischproduktion drastisch reduziert, während in den alten Ländern weiterhin Prämien für die Fleischrinderhaltung gezahlt werden. Diese Maßnahmen dienen den Produzenteninteressen der alten Länder, sie kamen kurzfristig den Bedürfnissen der LPGen nach liquiden Mitteln entgegen.

Der Anpassungsprozeß dürfte im Jahre 1991 dadurch gekennzeichnet sein, daß die pflanzliche Produktion stagniert (wobei unterstellt ist, daß die Flächenstilllegung in etwa durch Produktivitätsanstieg ausgeglichen wird) und die tierische Produktion (Fleisch), die 1990 infolge des Bestandsabbaus gestiegen war, 1991 wegen des verringerten Bestandes deutlich zurückgeht. Die Zahl der Beschäftigten wird nach einem geschätzten Rückgang von 20 vH im Jahre 1990 nochmals deutlich abnehmen.

Agrarpolitische Bewertung

Die Bundesregierung setzt bei ihrer Agrarpolitik für die neuen Bundesländer nahezu ausschließlich auf dirigistische Mittel. Die Folge sind neue schwerwiegende Allokationsverzerrungen und verteilungspolitische Ungereimtheiten. Sie führen letztlich zu höheren Boden- und Pachtpreisen und behindern dadurch den Strukturwandel zu effizienten Betriebseinheiten. In die gleiche Richtung wirken Prämien für die Flächenstilllegung und Extensivierung. Derartige Maßnahmen reduzieren die Zahl sonst u.U. wettbe-

4

Deren Ursachen liegen wiederum in der schlechten wirtschaftlichen Lage, den unsicheren Perspektiven und — nicht zuletzt — in der Tatsache begründet, daß die LPGen praktisch kein Bodeneigentum haben. Für die Beleihungsfähigkeit ist aber wichtig, daß den neuen Unternehmen Boden als haftendes Kapital zur Verfügung steht. Das hängt neben der zu wählenden Rechtsform der Unternehmen auch von der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt ab.

werbsfähiger Arbeitsplätze und führen entgegen dem expliziten Ziel zu einer Schwächung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes gerade in den dünn besiedelten Regionen im Norden der neuen Länder mit wenigen alternativen Arbeitsplätzen. Prämien werden für das Nichtstun gezahlt und behindern auch dadurch eine Anpassung der Menschen an eine neue Wirtschaftsordnung.

Gleiche Startbedingungen in den neuen Ländern würden bezüglich der Unternehmensform voraussetzen, daß gleiche Tatbestände gleich gefördert werden. Dazu braucht man keine Vielfalt an dirigistischen Eingriffen. Hierzu könnte z.B. ein einheitlicher Investitionszuschuß in Höhe von etwa 20 vH ohne weitere Nebenbedingungen dienen. Die jetzt vorgesehene umfangreiche und komplizierte Förderung beschwört die Gefahr herauf, daß wiederum zu kleine Betriebseinheiten entstehen, die auf längere Sicht — wie in den alten Ländern — zugleich Ziel und Opfer staatlicher Alimentation würden. Die Tatsache, daß viele Landwirte aus dem Westen schon 1990 Betriebe in den neuen Ländern begründet haben, zeigt, daß Investitionen auch ohne Hilfen getätigt werden, wenn die Faktorpreisrelationen den Knappheitsverhältnissen entsprechen, der Boden- bzw. Pachtpreis also den Ertragswert widerspiegelt. Von weiteren Liquiditäts- und Anpassungshilfen an bestehende Betriebe ist spätestens mit dem Beginn der Ernte 1991 abzuraten, da sie notwendige betriebliche Anpassungen nur verzögern.

Chancengleichheit zwischen neuen und alten Ländern und damit eine effiziente Standortausrichtung könnte vor allem dadurch erreicht werden, daß die strukturpolitischen Hilfen (u.a. einzelbetriebliche Investitionsförderung, Starthilfe für Junglandwirte, sozio-struktureller Einkommensausgleich) und die Ausgaben für die Agrarsozialpolitik in den alten Ländern (jährlich mehr als 5 Mrd. DM) zügig abgebaut werden, und die Quotenzuteilung korrigiert wird. Am besten wäre es, wenn die Quotenregelung durch Preissenkungen der EG überflüssig würde.

III. Industrie

Schwierigkeiten der ostdeutschen Betriebe

Die Lage im verarbeitenden Gewerbe spitzt sich weiter zu. Ein Grund dafür ist, daß der Export nach Ost- und Mitteleuropa stark zurückgeht. Zum 1. Januar 1991 ist der Handel zwischen den ehemaligen Comecon-Ländern auf konvertible Währung umgestellt worden. Dies bedeutet für ostdeutsche Betriebe eine erhebliche Verteuerung ihrer Exportgüter. Zudem verringert sich die Nachfrage aus den mittel- und osteuropäischen Ländern wegen der Devisenknappheit stark. Zwar hat die Bundesregierung für Exporte in die Sowjetunion Bürgschaften in Höhe von etwa 10 Mrd. DM gewährt. Dieser Rahmen ist allerdings bis heute erst gut zur Hälfte durch Verträge ausgeschöpft worden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Produkte zum Ersatz und zur Ergänzung früher bezogener Ausrüstungen. Selbst wenn über den restlichen Teil rasch Verträge abgeschlossen würden, könnte 1991 nur halb so viel wie im Vorjahr exportiert werden. Gegenwärtig wird in Aussicht genommen, das Bürgschaftsvolumen um weitere 3 Mrd. DM aufzustocken. In Anbetracht der Schwierigkeiten, überhaupt das 10 Mrd.-Programm in konkrete Verträge umzusetzen, ist es aber wenig wahrscheinlich, daß eine solche Ausweitung noch in diesem Jahr zu produktionswirksamen Orders führen wird. Aus den anderen Ländern des sich auflösenden RGW hat es bisher nur wenige Bestellungen größeren Umfangs gegeben.

Belebende Impulse für die ostdeutsche Industrie sind auch vom Export ins übrige Ausland nicht zu erwarten. Zum einen hatte dieser Markt schon früher nur ein geringes Gewicht: 1989 ging — klammert man die Bundesrepublik aus — ein Viertel der gesamten Ausfuhr in Nicht-Staatshandelsländer. Zum anderen ist nach der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Wegfall der Subventionen auf diesen

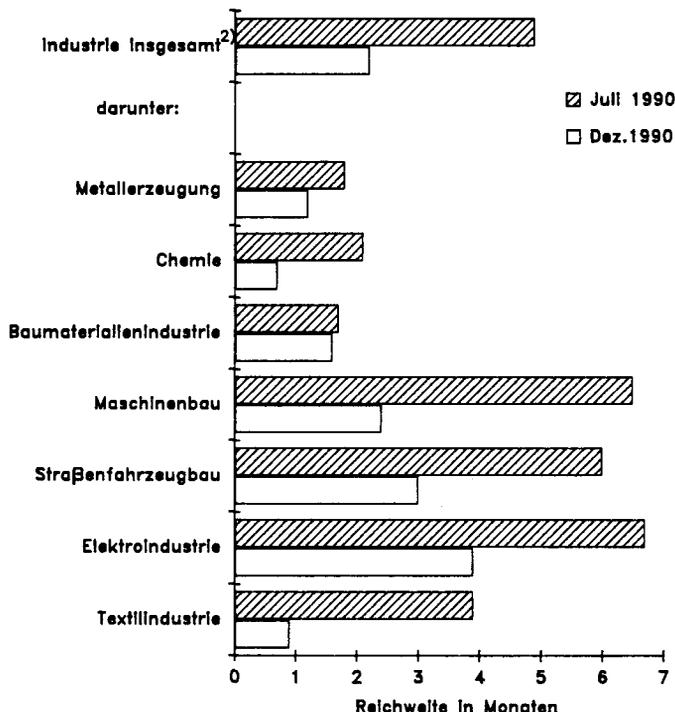
Märkten die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie offenkundig geworden; deren Export ging im 2. Halbjahr um 40 vH zurück.

Die Auftragseingänge aus dem Bundesgebiet haben sich zum Ende des letzten Jahres zwar stabilisiert. Der Auftragsbestand jedoch war zu Jahresbeginn 1991 um 60 vH niedriger als im Juli 1990. Das Problem der ostdeutschen Betriebe auf dem heimischen Markt ist, daß sich hier die westliche Konkurrenz rasch etablieren konnte und alte Lieferbeziehungen vielfach aufgelöst wurden.

Insgesamt läßt sich die aktuelle Misere der ostdeutschen Industrie am Verhältnis von Umsatz und Auftragsbestand gut illustrieren. Während im Juli letzten Jahres in den Auftragsbüchern noch Bestellungen in Höhe von knapp fünf Monatsproduktionen standen, lag die Reichweite der Auftragsbestände Ende Dezember nur noch bei rund zwei Monatsproduktionen. Besonders schlecht ist die Situation der Chemie und der Textilindustrie, relativ günstig ist sie bei den Investitionsgüterherstellern, die noch Nutzen aus dem Osthandel ziehen konnten (Schaubild 1, Tabelle 4).

Auch der Index der industriellen Nettoproduktion zeigt deutlich den Niedergang der ostdeutschen Industrie. Nach dem starken Einbruch im Sommer kam es zwar von September bis Oktober zu einer vorläufigen Stabilisierung — viele Betriebe haben zunächst unter Rückgriff auf Vorräte an Rohstoffen und Vorprodukte weiter produziert, ohne daß ein Abnehmer in Sicht war. Das hat aber letztlich nur zu einer Streckung der Probleme geführt. Danach ging die Industrieproduktion um so stärker und mit steigendem Tempo zurück; dies gilt zumindest bis Januar 1991, dem Monat, für den derzeit Daten verfügbar sind.

Schaubild 1 — Reichweite der Auftragsbestände¹⁾ in der ostdeutschen Industrie im Juli und Dezember 1990



1) Quotient aus dem Auftragsbestand am Ende des Monats und dem Absatz an industriellen Erzeugnissen und Leistungen im jeweiligen Monat

2) ohne Lebensmittelindustrie

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt in Berlin, Berechnungen des DIW.

Tabelle 4 — Auftragseingang, Auftragsbestand und Absatz der ostdeutschen Industrie^a Juli-Dezember 1990

Monat	Auftragseingang	Auftragsbestand	Absatz an industriellen Erzeugnissen und Leistungen	Reichweite des Auftragsbestands ^b
	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Monate
Juli	8745	48864	10045	4,9
August	6988	41325	9933	4,2
September	6356	36817	9065	4,1
Oktober	5852	29251	8824	3,3
November	5852	24263	8970	2,7
Dezember	6523	20181	9271	2,2

^aOhne Energie- und Brennstoffindustrie, Wasserwirtschaft sowie Lebensmittelindustrie. — ^bQuotient aus Auftragsbestand und Absatz.

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Länder; Berechnungen des DIW.

Ausdruck der schweren Anpassungskrise ist auch der hohe Grad an Unterbeschäftigung. Zwar haben die Unternehmen im Zuge wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten die Zahl ihrer Beschäftigten reduziert, aber dies ist in weit geringerem Maße geschehen als es nach dem Rückgang der Wertschöpfung zu erwarten gewesen wäre. Dies wiegt um so schwerer, als die Produktivität schon zu DDR-Zeiten gering war.

Der immer noch hohe Personalbestand kann nur mit Hilfe von außen gehalten werden: durch die von der Treuhandanstalt verbürgten Liquiditätskredite und durch das zum größten Teil von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierte Kurzarbeitergeld. Der Anteil der Kurzarbeiter an den Beschäftigten ist überall sehr hoch. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes fällt die Metallindustrie mit ihren Kündigungsschutzvereinbarungen nicht aus dem Rahmen.

Einblicke in die Schwierigkeiten des Anpassungsprozesses wurden durch eigene Erhebungen gewonnen. Befragt wurden ostdeutsche Unternehmen, westliche Investoren sowie Verbände, Banken, Consultingfirmen und Institutionen der Politik und Verwaltung. Nach den Umfrageergebnissen konzentrierten sich die Unternehmen auf die Einsparung von Kosten: Personal wurde abgebaut, Kurzarbeit eingeführt und die Produktpalette gestrafft. Dieses Verhalten wurde jedoch unterlaufen durch zusätzliche Belastungen, insbesondere durch die schnell steigenden Löhne.

Notwendig gewesen wäre indes eine aktive Strategie, die auf die Modernisierung der Produktionsverfahren und die Entwicklung neuer Produkte setzt. Ein solches Vorgehen braucht allerdings viel Zeit. Zudem sind die ostdeutschen Unternehmen häufig nicht in der Lage, eine Sanierung erfolgreich durchzuführen. Das Ausmaß der zu bewältigenden Schwierigkeiten würde wohl auch ein westliches Management überfordern. Zur Erhöhung der Produktivität reicht eine Modernisierung der Produktionsanlagen in der Regel nicht aus; häufig sind auch eine effiziente innerbetriebliche Organisation, kleinere Betriebsgrößen, eine geringere Fertigungstiefe und deshalb neue Zulieferer- und Abnehmerbeziehungen nötig. Das Kernproblem ist es, jene Strukturen zu überwinden, die sich im planwirtschaftlichen System im Laufe von Jahrzehnten entwickelt haben.

Der ostdeutschen Industrie fehlen marktfähige Produkte. Das Angebot entspricht zumeist nicht den Kundenwünschen nach Funktionalität, Haltbarkeit, Design und Ausstattung. Hinzu kommt die Unerfahrenheit der ostdeutschen Betriebe in der Vermarktung ihrer Waren. Dieses Manko ist selbst auf dem ostdeutschen Markt nur noch schwer auszugleichen, da die Hersteller aus dem Westen hier inzwischen große Marktanteile errungen haben.

Nicht wenige ostdeutsche Unternehmen haben ihre Forschungs- und Entwicklungskapazitäten drastisch verringert. Offensichtlich fehlt den Unternehmen die Perspektive. Ihre Innovationskraft wurde zudem durch die Abwanderung besonders qualifizierter Arbeitskräfte in den Westen geschwächt. Eine Hypothek ist auch, daß die Lehrlingsausbildung stark eingeschränkt wurde. Überdies ist zu bedenken, daß ab Herbst dieses Jahres nach westdeutschen Lehrplänen ausgebildet werden muß, die neue und hohe Anforderungen an die Qualität der Ausbildung und an die Qualifikation der Ausbilder stellen.

Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung beziffert auf Grundlage einer Befragung bei in Westdeutschland ansässigen Unternehmen deren für dieses Jahr geplante Ausgaben für neue Ausrüstungen und Bauten auf 10 Mrd. DM.⁵ Rechnet man die Aufwendungen für den Kauf von Grundstücken sowie die Übernahme von bzw. die Beteiligung an ostdeutschen Betrieben hinzu, so ergibt sich ein Investitionsvolumen von 15 Mrd. DM. Für das nächste Jahr wird ein Betrag von 17 Mrd. DM genannt. Hinzu kommen die Investitionen ostdeutscher Unternehmen, die freilich bei weitem nicht diese Höhe erreichen dürften. Die Investitionen der ausländischen Unternehmen sind schwer zu ermitteln, dürften nach eigenen Erhebungen 1991 aber kaum höher sein als eine Milliarde DM.

Die angekündigten Investitionsvolumina sind im Hinblick auf die fast vollständig erneuerungsbedürftige ostdeutsche Industrie freilich viel zu gering. Je nach Branche und Ausstattung müssen zur Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes zwischen 150000 DM und 250000 DM ausgegeben werden.

Den eigenen Befragungen⁶ zufolge waren westliche Unternehmen bisher in erster Linie bestrebt, Vertriebsniederlassungen in den neuen Bundesländern zu errichten. Nun gewinnen aber offensichtlich Investitionen in Produktionsstätten zunehmend an Gewicht. Als wichtigste Gründe werden genannt:

— Nähe zum Markt in den neuen Bundesländern;

Dieses ist wohl das Motiv, das die meisten Unternehmen veranlaßt, in Ostdeutschland zu investieren. Das Interesse der Investoren richtet sich auf solche Produktionen, die in der Nähe der künftigen Abnehmer angesiedelt werden müssen, weil die Güter nur regional absetzbar sind, oder weil ein direkter Kontakt zu den Kunden erforderlich ist. Das gilt für große Teile des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes, für Druckereien, Stahlbaubetriebe, Zulieferer der Energie- und Versorgungswirtschaft sowie für Wartungs- und Reparaturfirmen. Im Hinblick auf die anstehenden Bauinvestitionen in Ostdeutschland besteht zudem großes Interesse am Kauf oder am Aufbau von Baustoffbetrieben. Auch öffentliche Aufträge, beispielsweise der Ausbau der Telekommunikation, spielen eine Rolle. Bereits aufgekauft sind diejenigen Unternehmen, die solche Markenprodukte herstellen, die die Bevölkerung in den neuen Bundesländern anerkennt — wie Zigaretten oder Spirituosen.

— Erhebliche Kapazitätsengpässe in den eigenen Produktionsbetrieben;

In den alten Bundesländern sind die Unternehmen, insbesondere wegen der regen Nachfrage aus den neuen Bundesländern, an die Grenzen ihrer Produktionskapazität gestoßen. Dadurch sieht sich eine Reihe von ihnen veranlaßt, zusätzliche Kapazitäten in Ostdeutschland durch den Kauf eines dortigen Betriebes oder durch Investitionen auf der "grünen Wiese" zu schaffen. Entscheidend für

⁵ Vgl.: Weichselberger, Anette, Peter Jäckel, Investitionsaktivitäten westdeutscher Unternehmen in der ehemaligen DDR. In: Ifo-Schnelldienst, 1991, H. 12.

⁶ Für diesen Bericht wurde eigens eine Telefonumfrage bei gut 30, zumeist großen deutschen Unternehmen vom Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung sowie eine weitere Telefonumfrage bei über 200 ostdeutschen Unternehmen vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung durchgeführt. Zudem hat das DIW Verbände danach befragt, wie sie die Wirtschaftslage und die Investitionsmöglichkeiten in Ostdeutschland beurteilen (Tabelle A1).

ihr Engagement ist, daß die erforderlichen Produktionsstätten schnell erworben bzw. aufgebaut werden können. Die benötigten Arbeitskräfte, insbesondere Facharbeiter, stehen sofort zur Verfügung. Allerdings investieren insgesamt nur wenige westliche Unternehmen allein aus diesem Grund.

— Investitionen aus Imagegründen bzw. aus Gründen gesellschaftlicher Verantwortung;

Bei Markenherstellern verbessern sich Image und Absatzchancen in den neuen Bundesländern, wenn sie vor Ort investieren. Dieses Motiv spielt vor allem bei Großunternehmen eine Rolle. Ein weiterer Investitionsanreiz — und für diese Gruppe meist der entscheidende — entspringt aber auch ihrem Verständnis von gesellschaftlicher Verantwortung und dem "sanften Druck", der von der Politik ausgeübt wird.

Zu diesen zentralen Motiven für ein Investitionsengagement in Ostdeutschland kommt hinzu, daß westliche Unternehmen sich engagieren, weil sie die Produktion dort vergleichsweise leicht ausweiten können. So ist die ostdeutsche Zuckerindustrie in den neuen Bundesländern vollständig übernommen worden, um dort die neugeschaffenen Zuckerquoten auszuschöpfen. Die Zementindustrie wurde aufgekauft, weil in Westdeutschland der Branche aus Gründen des Umweltschutzes kaum neue Produktionsstätten genehmigt werden.

Ein offensichtlich nicht hinreichender Grund, in den neuen Bundesländern zu investieren, ist die vielfältige Wirtschaftsförderung, doch wird sie von den investierenden Unternehmen selbstverständlich in Anspruch genommen. Ebenso reizt die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften nur im Zusammenhang mit anderen Motiven zur Investitionstätigkeit. Die derzeit noch relativ niedrigen Lohnkosten sind allerdings kaum ein Motiv, sich in Ostdeutschland zu engagieren, weil sie stark steigen.

Schnell hat in den letzten Monaten auch die Vorstellung an Bedeutung verloren, daß eine Investition in Ostdeutschland den Marktzugang zu den RGW-Staaten wesentlich erleichtern würde. Nach den Befunden vom Jahresbeginn meinte noch die Hälfte der Investoren, daß die neuen Bundesländer ein Brückenkopf zum osteuropäischen Markt seien.⁷ Angesichts der schweren Krise in diesen Ländern vertritt jetzt kaum eines der befragten Unternehmen diese Auffassung. Nach den Erfahrungen ostdeutscher Unternehmen sind die Motive ausländischer Investoren etwas anders gelagert als die der westdeutschen (Tabelle 5).

Bei den ausländischen Unternehmen ist oftmals für eine Investition in Ostdeutschland entscheidend, daß sie dadurch im EG-Binnenmarkt präsent werden können. Derartige Investitionsmotive haben sowohl Firmen aus europäischen Nicht-EG-Ländern als auch aus Übersee. Häufiger als westdeutsche Unternehmen sehen sie in der Verfügbarkeit von Grundstücken, Anlagen und insbesondere von Arbeitskräften einen wirksamen Anreiz für ein Engagement in den neuen Bundesländern. Vielfach ist für eine Investition in Ostdeutschland die Nähe zum dortigen Markt ausschlaggebend.

Abgesehen vom regen Aufbau der Vertriebs- und Kundendienstleistungen wird fast ausschließlich in Fertigungsstätten investiert; dispositive Unternehmensfunktionen sowie Forschungs- und Entwicklungsbereiche werden fast gar nicht in Ostdeutschland angesiedelt.

Von den Investoren wird eine Vielzahl von Investitionshemmnissen angeführt. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen klagen über die durch Reibungsverluste und Zeitaufwand entstehenden Kosten. Sie kritisieren auch, daß die Treuhandanstalt nicht ausreichend kooperationsbereit sei. Großunternehmen hingegen haben nach eigenem Bekunden keine Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dieser Institution. Investitionshindernisse werden auch in der wenig leistungsfähigen Verwaltung gesehen, ebenso werden veraltete Anlagen der zu privatisierenden Betriebe und eine mangelhafte Infrastruktur

7

Vgl.: Weichselberger, Anette, Peter Jäckel, a.a.O.

Tabelle 5 — Die Gründe westdeutscher und ausländischer Unternehmen für die Übernahme^a von Betrieben in den neuen Bundesländern: Befragung ostdeutscher Unternehmen Ende April 1991 (vH)

	Investitionsgründe ^b	
	westdeutscher Unternehmen	ausländischer Unternehmen
Nähe zum ostdeutschen Markt	71	50
Kapazitätsengpässe in den eigenen Produktionsstätten	32	8
Verfügbarkeit von Anlagen bzw. Arbeitskräften	10	21
Niedrige Arbeitskosten	10	19
Präsenz auf dem EG-Binnenmarkt	—	41

^aEinschließlich Beteiligungen. — ^bMehrfachnennungen möglich.

Quelle: Befragung des IAW.

genannt. Die Änderungen beim Vermögensgesetz, mit denen die Probleme beim Grundstückserwerb vermindert werden sollen, wirken offenbar in die gewünschte Richtung. Eine Investitionsbarriere hingegen sind solche Regelungen, die den Investor zwingen, Belegschaften zu übernehmen, obwohl er für seine geplanten Aktivitäten nur einen Teil der Beschäftigten benötigt.

Auch ökologische Altlasten sind ein Investitionshemmnis. Dies gilt vornehmlich für die chemische Industrie sowie für die Metallherzeugung und die Ernährungsindustrie. Abgeschreckt werden potentielle westliche Investoren auch von überdimensionierten Anlagen und Bauten bei den zum Verkauf stehenden Betrieben. Dieser Umstand hält vor allem mittelständische Firmen — insbesondere aus dem Maschinenbau und der Druckindustrie — von einer Übernahme ostdeutscher Unternehmen ab.

Privatisierung, Sanierung und Stilllegung

Die wirtschaftliche Gesundung der ostdeutschen Industrie ist letztlich nur durch eine schnelle und massive Zuführung westlichen Kapitals und Know-hows möglich. Dabei nimmt die Treuhandanstalt eine Schlüsselposition ein, denn in ihrem Besitz befindet sich noch ein großer Teil der Industrie. Vom Gesetzgeber hat die Treuhandanstalt den Auftrag erhalten, die unternehmerische Tätigkeit des Staates so weit und so schnell wie möglich zurückzuführen. Durch Privatisierung, Sanierung und Entflechtung soll sie auf eine effiziente Wirtschaftsstruktur hinwirken. Im Laufe der letzten Monate wurde diese globale Aufgabenstellung der Treuhandanstalt teilweise präzisiert, teilweise wurden auch die Akzente anders gesetzt:

- Privatisierung als beste Form der Sanierung bleibt das ordnungspolitische Ziel der Treuhandanstalt.
- Unternehmen, die noch nicht privatisiert, aber insgesamt oder in Teilbereichen als überlebensfähig einzuschätzen sind, sollen unterstützt werden. Für die Dauer ihrer Beteiligung gewährt die Treuhandanstalt nicht nur erhebliche finanzielle Überbrückungshilfen, sie will auch den Anpassungsprozeß in den Unternehmen aktiv mitgestalten.
- Unternehmen oder Unternehmensteilen denen keine Chancen eingeräumt werden, Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, sollen stillgelegt werden. Der Stilllegungsprozeß soll zeitlich gestreckt und mittels einer sozialverträglichen Politik von Bund und Ländern abgefedert werden.

Nach den vorliegenden Angaben ist von der Vielzahl der Industrieunternehmen in Treuhandbesitz bis Ende April 1991 erst ein Siebtel privatisiert worden. Die Privatisierungsquote in der Industrie ist damit deutlich niedriger als in anderen Wirtschaftszweigen. Für den überwiegenden Teil der privatisierten Unternehmen waren die Niederlassungen der Treuhandanstalt zuständig. Das deutet darauf hin, daß

vornehmlich kleinere Unternehmen in private Hände gegeben worden sind. Die Reprivatisierung spielte bisher eine untergeordnete Rolle.

Wesentliche Privatisierungsfortschritte sind vor allem in der Baustoffindustrie sowie in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie zu beobachten, in Unternehmen also, deren Produkte vorwiegend in Ostdeutschland auf regional begrenzten Märkten abgesetzt werden. Keine oder bislang nur unwesentliche Verkäufe haben in der Chemie, im Schiffbau, der Eisen- und Metallerzeugung, im Stahlbau sowie bei Textil und Bekleidung stattgefunden. Aus regionalwirtschaftlicher Sicht kommt erschwerend hinzu, daß gerade bei Unternehmen in Branchen, die auf wenige Standorte konzentriert und dort von erheblicher Bedeutung für den Arbeitsmarkt sind, die Privatisierung besonders langsam vorankommt.

Inwieweit die privatisierten Unternehmen ihrer Rolle gerecht werden und einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern leisten, ist heute noch nicht absehbar. Im Rahmen der Kaufverträge sind zwar teilweise Vereinbarungen über den Umfang ihrer geplanten Investitionen getroffen worden, doch bleibt abzuwarten, ob diese dann auch tatsächlich realisiert werden.

Eine Ursache für die insgesamt noch geringe Privatisierung der ostdeutschen Industrie ist sicherlich, daß die Treuhandanstalt zunächst kaum Marketing betreiben konnte. Das lag daran, daß ihr in vielen Fällen wichtige Informationen über ihre Unternehmen fehlten; mitunter war ihr sogar die Existenz von Betrieben unbekannt. Inzwischen hat sie sich organisatorisch konsolidiert und ein Informationssystem über ihre Unternehmen aufgebaut.

Angesichts der drängenden Probleme in der Industrie Ostdeutschlands steht die Treuhandanstalt vor zwei wesentlichen Aufgaben: Sie muß erstens die Privatisierung forcieren und sie muß zweitens über die Zukunft der nicht privatisierungsfähigen Unternehmen entscheiden.

Die Privatisierung soll beschleunigt werden durch:

— finanzielle Konzessionen beim Verkauf;

Die Treuhandanstalt ist jetzt offensichtlich stärker als früher bereit, Zugeständnisse beim Kaufpreis zu machen, wenn dadurch die Veräußerung eines Objekts beschleunigt werden kann und Arbeitsplätze gesichert werden können. Solche Zugeständnisse gibt es etwa in Form von Absicherungen bei der Neubewertung von Grundstücken und bei ökologischen Altlasten.

— Entflechtung von Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen;

Hierdurch sollen kleinere und besser verkäufliche Einheiten gebildet werden. Dies war bislang nicht nur aus rechtlichen Gründen schwierig, sondern auch weil die Unternehmen kein Interesse daran hatten, Unternehmensteile preiszugeben. Mit dem im April verabschiedeten Spaltungsgesetz wird der Treuhandanstalt diese Arbeit erleichtert, da Tochterunternehmen und Betriebsteile das Recht erhalten haben, direkt bei der Treuhandanstalt die Entlassung aus dem Unternehmen bzw. dem Unternehmensverbund zu beantragen. Damit soll eine größere Flexibilität bei der Angebotsgestaltung zu verkaufender Unternehmen erreicht werden mit dem Ziel, auch mittelständische Unternehmen in größerem Umfang als bisher als Käufer zu gewinnen. Vor allzu großen Erwartungen muß allerdings gewarnt werden, weil bedeutende Teile der Industrie aufgrund technischer und baulicher Gegebenheiten nicht aufzugliedern sind. Dies gilt beispielsweise für die Werften, die Chemie, die Stahlerzeuger und den Maschinenbau.

— Erschließung neuer Käuferschichten;

Es sollen im einzelnen

- die Akquisitionsbemühungen vor allem im außereuropäischen Ausland verstärkt werden,

- Investmentbanken und -berater eingeschaltet werden, die die Treuhandanstalt bei ihrer Arbeit unterstützen,
- Beteiligungsgesellschaften angesprochen werden, die Treuhandunternehmen übernehmen,
- Unternehmen oder Unternehmensteile bevorzugt an die bisherige Betriebsleitung (management-buy-out), an unternehmensfremde Manager (management-buy-in) oder an Teile der Belegschaft (employee-buy-out) verkauft werden, unterstützt durch Stundung von Teilen des Kaufpreises, Gewährung von Bürgschaften oder durch Herauslösen von nicht betriebsnotwendigen Unternehmensteilen.

Die Chancen für die Übernahme von Industriebetrieben durch die Manager oder die Belegschaft selbst dürfen aber insgesamt nicht überschätzt werden. Eine solche Privatisierung kommt am ehesten für kleine Unternehmen in Betracht, vor allem also im Dienstleistungsbereich und bei den aus Industrieunternehmen ausgelagerten Betrieben. Großbetrieblich organisierte Problembranchen, in denen kaum Chancen für Entflechtungen bestehen, kommen für diese Form der Privatisierung wohl nicht in Frage.

Große Probleme bereiten der Treuhandanstalt die nicht privatisierungsfähigen Betriebe. Sie wird die Entscheidung über deren Zukunft nicht mehr lange hinausschieben können. Bisher hat sie aber noch nicht genügend Informationen, um sachgerecht entscheiden zu können. Bis Ende April hatten die meisten Firmen noch kein Unternehmenskonzept vorgelegt.

Aber selbst wenn diese Unterlagen rechtzeitig eingingen, wäre die Treuhandanstalt bei weitem überfordert, denn allein die Entscheidungen über die bisher schon vorliegenden Bilanzen und Konzepte dürften sich über Monate, wenn nicht gar über Jahre hinziehen.

Schlußfolgerungen

Die ostdeutschen Unternehmen haben nicht nur den Binnenmarkt weitgehend verloren, sie haben auch große Teile ihrer Exportmärkte eingebüßt. Mit wenigen Ausnahmen müssen sie sich die Märkte neu erobern. Dies ist für die ostdeutschen Unternehmen außerordentlich schwer: Sie verfügen in der Regel weder über die entsprechenden Produkte und Verfahren noch über die notwendigen Vertriebswege und Verkaufsstrategien. In dieser Situation versuchen viele Unternehmen, sich mit Maßnahmen über Wasser halten, die ihnen zwar Liquidität zuführen, aber die Substanz aufzehren. Dazu gehört vor allem der Verkauf von Anlagevermögen. Zudem werden Rohstoffe und Vorprodukte veräußert, und es werden mit Lohnaufträgen, die nur einen Teil der Kosten decken, Mittel zur Lohnfortzahlung beschafft. Dieses Verhalten zeigt, daß die Arbeitsplatzerhaltung teurer ist als vielfach angenommen.

Allerdings lassen sich solche Strategien nicht beliebig lange fortführen. Wenn die Überschuldung der Unternehmen weiter zunimmt und sie in großer Zahl um eine Ausweitung ihrer Kreditlinien nachsuchen, gerät die Treuhandanstalt in eine schwierige Situation. Es wird dann rasch entschieden werden müssen, welche dieser Unternehmen zu schließen, und welche fortzuführen wären, ohne daß entsprechende Konzepte vorliegen.

Die bislang nur schleppende Privatisierung wird vielfach auf die zweifellos vorhandenen Investitionshemmnisse zurückgeführt. Unternehmensbefragungen haben aber gezeigt, daß vor allem Investitionsmotive fehlen. Wo die Motive fehlen, bleiben aber auch staatliche Förderprogramme erfahrungsgemäß relativ wirkungslos. Dies gilt umso mehr, als das Förderangebot sehr unübersichtlich ist.

Ostdeutschland muß sich auf einen völligen Neuaufbau seiner Industrie einstellen. Die dauerhafte Subventionierung unrentabler Fertigungen macht ökonomisch keinen Sinn und ist wettbewerbspolitisch äußerst problematisch. Auch sollte dem Absatzmarkt UdSSR keine zu große Bedeutung beigemessen werden. Selbst von einer Wiederbelebung des Osthandels würde die Industrie in den neuen Bundesländern

nur geringfügig profitieren; die spezifischen Wettbewerbsvorteile der ostdeutschen Unternehmen verlieren hier an Gewicht.

Die Treuhandanstalt hat sich bei ihren Privatisierungsbestrebungen bislang auf Westdeutschland und das europäische Ausland konzentriert. Der Vergleich der Motive westeuropäischer und außereuropäischer Investoren zeigt aber, daß Ostdeutschland mit dem Entstehen des europäischen Binnenmarktes gerade für außereuropäische Investoren ein interessanter Standort sein kann, denn sie sind bestrebt, im europäischen Binnenmarkt selbst einen Produktionsstandort zu haben. Unter diesem Gesichtspunkt sprechen für Ostdeutschland wohl weniger Kostenargumente, als vielmehr das vorhandene Humankapital. Wohl an keinem Standort in Europa dürfte soviel qualifiziertes Personal verfügbar sein wie in dieser Region. Zur Aktivierung dieses Potentials ist allerdings eine gründlich vorbereitete Verkaufsoffensive in Übersee erforderlich; ausländische Interessenten werden sich erfahrungsgemäß kaum ein zweites Mal bemühen. Die Betriebe müssen, sei es in ihrer Gesamtheit oder in Teilen, quasi verkaufsfertig angeboten werden, ein Firmenregister allein reicht nicht aus.

In einer Situation solch gravierender struktureller Veränderungen ist eine Vorausschau der industriellen Entwicklung schwer möglich. Es zeichnet sich aber ab, daß die ostdeutsche Industrie nicht nur weiter schrumpfen wird, sondern daß überwiegend Produktionsstätten mit wenig attraktiven Arbeitsplätzen übrig bleiben und dispositive Funktionen weitgehend fehlen werden. Bereits jetzt ist zu beobachten, daß mit der Zahl der industriellen Arbeitsplätze auch Ausbildungskapazitäten abgebaut werden und qualifizierte Kräfte abwandern.

Ein sehr großes Problem ist der Zeitdruck. Es macht keinen Sinn, industrielle Kapazitäten über einen längeren Zeitraum auf Vorrat zu halten, wenn keine Zukunftsperspektiven erkennbar sind. Angesichts der zu erwartenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation sollten für die treuhandeigenen Unternehmen schon jetzt klare Richtlinien erlassen werden, bis wann sie mit welchen Mitteln zu rechnen haben und ab wann staatliche Unterstützung nicht mehr geleistet wird. Unternehmen, die bis dann nicht privatisiert sind, müssen von der Treuhandanstalt geschlossen werden, es sei denn, der Staat nimmt sie in seine Obhut.

IV. Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft entwickelt sich seit dem Sommer 1990 günstiger als andere Wirtschaftsbereiche: Während gegenüber dem Vorjahr in der Industrie die Produktion im zweiten Halbjahr 1990 um die Hälfte absackte, ging sie im Baugewerbe um nur 5 vH zurück. Dieser Rückgang vollzog sich im Sommer, stand also im Zusammenhang mit dem Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion. Seitdem hat sich die Bauproduktion weitgehend stabilisiert (Tabellen 6, 7 und 8).

Der Rückgang der Bauaktivitäten ist auf den Wohnungsbau zurückzuführen. Sein Anteil an der gesamten Bauproduktion sank im zweiten Halbjahr 1990 um 10 Prozentpunkte auf unter 30 vH. Insgesamt wurden 1990 nur 60000 Neubauwohnungen, 28 vH weniger als im Vorjahr, fertiggestellt (Tabelle 9).

Die Anzahl der Erwerbstätigen in der Bauwirtschaft lag im zweiten Halbjahr 1990 um fast 150000 unter der von 1989. Bis zum Jahresende war die Anzahl der Arbeitslosen mit Bauberufen (Bauhauptgewerbe) auf 26000 angewachsen, und es wurden 80000 Kurzarbeiter registriert. Die Anzahl der offenen Stellen für Bauberufe war mit 2400 verschwindend gering. Bisher hat die Bauwirtschaft noch immer nicht die erhoffte Schrittmacherfunktion eingenommen. Das aktuelle Baugeschehen in Ostdeutschland ist noch recht träge.

Tabelle 6 — Auftragseingänge und -bestand im Bauhauptgewerbe Juli–Dezember 1990

	Auftragseingang	Auftragsbestand	Reichweite d. Auftragsbestands
	Mill. DM		Monate
Juli	829	7742	5,6
August	1011	7850	3,8
September	1359	7655	3,2
Oktober	1093	6650	2,8
November	1089	6118	2,5
Dezember	1120	5318	1,5

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Länder.

Tabelle 7 — Umsätze und Produktion in der Bauwirtschaft Juli–Dezember 1990 (Mill. DM)

	Bauhauptgewerbe		Ausbaugewerbe	
	Bauproduktion	Gesamtumsatz	Bauproduktion	Gesamtumsatz
Juli	1858	1551	246	210
August	2041	2309	296	293
September	2004	2615	311	323
Oktober	2050	2578	347	343
November	2008	2640	368	384
Dezember	1920	3870	360	517

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Länder.

Tabelle 8 — Anzahl der Unternehmen in der Bauwirtschaft Juli–Dezember 1990

	Bauhauptgewerbe	Ausbaugewerbe
Juli	1385	731
August	1482	785
September	1522	799
Oktober	1577	810
November	1602	813
Dezember	1617	818

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Länder.

Eine Auswertung aller verfügbaren Informationen und Befragungen von Unternehmen durch die Bauakademie Berlin deutet darauf hin, daß sich die Geschäftslage im Bauhauptgewerbe zum Jahresbeginn zunächst spürbar verschlechtert hat. Die Aufträge gingen im Januar gegenüber dem Dezember des Vorjahres um ein Viertel zurück. Die Bautätigkeit schrumpfte, zum Teil saisonal bedingt. Inzwischen ist dieser Auftragsrückgang offenbar mehr als ausgeglichen worden. Dies geht aus Befragungen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie hervor. Die Zahl der Beschäftigten in der Bauwirtschaft ist im ersten Quartal 1991 um weitere 40000 gegenüber dem Vorquartal gesunken; zum Teil spielte hierbei die Witterung eine Rolle. Der Rückgang ist im April wohl noch nicht zum Stillstand gekommen. In der Umfrage der Bauindustrie haben immerhin 59 vH der befragten Unternehmen einen Personalabbau gemeldet und nur 11 vH haben ihre Belegschaft aufgestockt.

Für die kommenden Monate rechnen die Unternehmen jedoch mit einem günstigen Verlauf — im Bauhauptgewerbe und erst recht im Ausbaugewerbe. Dies geht aus Befragungen und Gesprächen in

Tabelle 9 — Wohnungsbau in Ostdeutschland 1986-1990

	Gebaute Wohnungen		davon Neubau		Rekonstruktion, Um- und Ausbau		Im Bau befindliche Wohnungen
	Anzahl	1986=100	Anzahl	1986=100	Anzahl	1986=100	
1986	116545	100,0	100067	100,0	16478	100,0	79855
1987	109754	94,2	91896	91,8	17858	108,4	80069
1988	104666	89,8	93472	93,4	11194	67,9	79185
1989	92347	79,2	83361	83,3	8986	54,5	82607
1990	62468	53,6	60055	60,0	2413	14,6	67380
1989							
Dez.	8673		7951		722		82607
1990							
Jan.	3417		3169		248		85433
Feb.	4369		4126		243		87582
März	5186		4929		257		88102
Apr.	4918		4736		182		88826
Mai	6024		5847		177		88253
Jun.	5906		5618		288		87648
Jul.	4702		4476		226		86905
Aug.	4542		4423		119		84382
Sep.	6758		6644		114		78925
Okt.	5132		4961		171		77377
Nov.	4649		4555		94		74019
Dez.	6865		6571		294		67380

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Länder.

ausgewählten Bauunternehmen hervor, und es wird auch durch die Entwicklung der Auftragseingänge gestützt. Die positive Erwartungshaltung gründet sich vor allem auf die Ende Februar beschlossenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung, auf vermehrte Aktivitäten privater Investoren und auf das Anlaufen großer Vorhaben im Energiesektor und bei der Telekommunikation.

Die Schwerpunkte der staatlichen Maßnahmen liegen bei der Förderung privater und kommunaler Investitionen, der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie der Wohnungsmodernisierung und -instandsetzung. Trotz staatlicher Förderung wird sich der Wohnungsbau aber nur relativ schwach entwickeln, weil die Mittel für den sozialen Wohnungsbau begrenzt sind, und die niedrigen Einkommen in Ostdeutschland die Nachfrage nach freifinanzierten Mietwohnungen dämpfen. Zur Zeit lebt der Wohnungsbau fast ausschließlich vom Eigenheimbau.

Noch vor dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion sind viele westdeutsche Bauunternehmen in Ostdeutschland aktiv geworden und als Konkurrenten der heimischen Unternehmen aufgetreten. Inzwischen hat die Kooperation ost- und westdeutscher Unternehmen stark zugenommen. Von den westlichen Partnern bzw. Käufern wird dies als Sprungbrett für die Expansion in den neuen Bundesländern und in Osteuropa angesehen. Besonders ausgeprägt ist die Kooperation in der Baumaterialienindustrie, in der die Produktion im zweiten Halbjahr 1990 um 70 vH schrumpfte, weil ostdeutsche Bauunternehmen ihre Vorleistungen kostengünstiger aus dem Westen beziehen konnten. In naher Zukunft dürften westdeutsche Firmen auch verstärkt eigene Niederlassungen gründen. Gekauft wurden bisher nur wenige Bauunternehmen aus den neuen Bundesländern.

Die Entflechtung sowie die Um- und Ausgliederung von Teilkapazitäten in den großen Bauunternehmen — den ehemals zentralgeleiteten Kombinat mit 140000 Beschäftigten — ist weitgehend abgeschlossen. Die personalaufwendigen Kombinatleitungen sind aufgelöst. Die Projektierungsbetriebe in den Bau- und Montage- sowie den Spezialbaukombinaten wurden ausgegliedert und zu eigenständigen

Unternehmen umgewandelt. Als selbständige Firmen wurden, differenziert nach dem künftigen Leistungsprofil, bestimmte Nebengewerke abgespalten. Die technischen Dienste wurden meist herausgelöst und privatisiert. All diese Maßnahmen waren mit einem drastischen Personalabbau verbunden, der sich in den ersten Monaten des Jahres 1991 aufgrund der unzureichenden Auftragseingänge verschärft hat.

Die Reorganisation der ehemals bezirksgeleiteten Wohnungsbau- und Tiefbaukombinate ist formal im wesentlichen abgeschlossen. Aufwendige Verwaltungseinrichtungen wurden aufgelöst oder abgebaut, Planungs- und Projektierungsbüros ausgegliedert, Bauneben- und Spezialgewerke verselbständigt. Die formale Umbildung bedeutet jedoch nicht, daß jedes Unternehmen in der Lage ist, sich erfolgreich dem Wettbewerb zu stellen. Diejenigen Unternehmen, die ihre künftigen Aufgaben vor allem in der Sanierung, Instandsetzung und Modernisierung der vorhandenen Bausubstanz sehen, werden — das zeichnet sich immer deutlicher ab — vor allem dann Bestand haben, wenn sie mit erfahrenen Baufirmen aus den alten Bundesländern kooperieren. Die gegenwärtige Problematik liegt darin, daß mit der Auflösung der Bezirke die bisherigen Auftraggeber weggefallen sind.

Die ehemaligen kreisgeleiteten Kombinate und Betriebe sind prädestiniert für den Aufbau einer mittelständisch geprägten und spezialisierten Bauwirtschaft. Seit der "Wende" erhöhte sich die Zahl der Handwerksbetriebe von 83000 auf 110000, viele davon sind im Bauhandwerk tätig. Die Auftragslage ist allerdings regional sehr unterschiedlich.

V. Dienstleistungssektor

Wie die anderen Sektoren befindet sich auch der Dienstleistungssektor im Umbruch. Die alten Strukturen, die auf der Angebotsseite von zentralistischen Organisationen geprägt waren, brechen rasch zusammen, und es bilden sich neue Strukturen mit einer Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben heraus. Im vergangenen Jahr ist die Anzahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen im Dienstleistungssektor von rund 160000 auf fast 380000 gestiegen (Tabelle 10); inzwischen dürften es, nach der Statistik der Gewerbeanmeldungen zu urteilen, fast eine halbe Million sein. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als sei der Anpassungsprozeß im Dienstleistungssektor bereits weit fortgeschritten.

Tabelle 10 — Selbständige und mithelfende Familienangehörige nach Wirtschaftsbereichen 1989 und 1990 (1000)

	1989	1990			
		1.Vj.	2.Vj.	3.Vj.	4.Vj.
Insgesamt	183	207	289	362	418
davon:					
Land- und Forstwirtschaft	6	6	6	7	10
Industrie und Baugewerbe ^a	19	22	25	28	30
Dienstleistungsunternehmen ^b	158	179	258	327	376

^aOhne produzierendes Handwerk. — ^bEinschließlich produzierendes Handwerk.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Schätzung des IfW.

Dieser "Gründungsboom" darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wirtschaftliche Lage im Dienstleistungssektor im ganzen nach wie vor nicht zufriedenstellend ist, auch wenn sie sich in Teilbereichen gebessert hat. Vielfach ist das Angebot der Nachfrage weit vorausgeeilt. Nur in wenigen Bereichen gibt es gravierende Kapazitätsengpässe, vor allem im Kreditgewerbe, bei einigen Postdiensten und bei Teilen

des Beherbergungsgewerbes. Einmal mehr zeigt sich, daß die Dynamik im Dienstleistungssektor von der Entwicklung in anderen Bereichen abhängig ist und daß sie nur schwach sein kann, solange Produktion und Beschäftigung in der Industrie stark rückläufig sind.

- Für diejenigen Branchen, die überwiegend Dienstleistungen für Konsumenten erbringen, ist die anhaltend schwache Nachfrage das Hauptproblem. Wegen hoher Arbeitslosigkeit und drastischer Anhebung vieler administrativer Preise, z.B. Energie- und Verkehrstarife, bleibt die finanzielle Lage der Privaten Haushalte angespannt. Das bekommen neben dem Einzelhandel vor allem das Gastgewerbe, das Handwerk und die kulturellen Einrichtungen wie Kinos und Theater zu spüren.
- Für diejenigen Branchen, die überwiegend Dienstleistungen für Produktionszwecke erbringen, resultieren die Schwierigkeiten nicht nur aus einer schlechten Auftragslage. Sie beruhen auch auf der scharfen Konkurrenz durch westdeutsche Anbieter. Viele ostdeutsche Betriebe klagen darüber, daß sie bei Ausschreibungen nicht zum Zuge kämen. Ein Grund ist, daß diese, trotz niedrigerer Lohnsätze, wegen des Produktivitätsrückstands oftmals gegenüber westdeutschen Firmen nicht wettbewerbsfähig sind. Zudem können Anbieter aus den alten Bundesländern meistens noch weitere Vorteile ins Feld führen wie größere Erfahrungen bei der Verarbeitung neuer Materialien oder größere Lieferpünktlichkeit. Allerdings scheint es, als verlören diese Gründe in letzter Zeit an Gewicht.

Als Folge der schlechten Auftragslage ist auch im Dienstleistungssektor der Abbau alter Arbeitsplätze noch immer deutlich größer als die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Im vergangenen Jahr dürften in den Bereichen Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Sonstige Dienstleistungsunternehmen von einstmal fast 2 Millionen Arbeitsplätzen per Saldo 300000 verlorengegangen und bis zur Jahresmitte — darauf deuten Einzelmeldungen aus wichtigen Bereichen hin — dürften noch einmal 200000 Arbeitsplätze weggefallen sein.

Bislang hat der Dienstleistungssektor somit nicht die Rolle des Arbeitsplatzbeschaffers spielen können, die ihm langfristig sicherlich zukommt. Ebenso wie in den anderen Sektoren waren — und sind teilweise immer noch — die Dienstleistungsunternehmen größtenteils personell überbesetzt, fast überall war die Produktion auf wenig effiziente Weise organisiert. So beschäftigte der Einzelhandel der früheren DDR, bezogen auf die Einwohnerzahl, rund ein Drittel mehr an Personal als der Handel in der alten Bundesrepublik — bei einer um zwei Drittel geringeren Verkaufsfläche. Zudem wurden Dienstleistungen angeboten, deren Produktion sich längst nicht mehr rentierte. Vor allem in traditionellen Dienstleistungsbranchen sind viele Arbeitsplätze dem Rotstift zum Opfer gefallen.

Befragungen, die das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Berlin, bei ostdeutschen Betrieben, Kammern und kommunalen Behörden durchgeführt haben, lassen den Schluß zu, daß die wirtschaftliche Situation der Betriebe nicht nur von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern auch und nicht zuletzt vom Engagement und den Führungsqualitäten der jeweiligen Betriebsleitung abhängt — von ihren berufsfachlichen und kaufmännischen Kenntnissen, von ihrer Durchsetzungskraft und nicht zuletzt auch von ihrer Fähigkeit, die Mitarbeiter zu motivieren. Selbst in Branchen, die von der Nachfrage nicht begünstigt sind, gibt es Betriebe, die mit der neuen Lage schon recht gut fertig werden.

Einzelhandel und Großhandel

Die Einzelhandelslandschaft in der früheren DDR wurde von zwei großen Anbietern dominiert, der volkseigenen Handelsorganisation (HO) und dem genossenschaftlich organisierten Handel. Für die Bildung einer mittelständisch geprägten Handelsstruktur ist somit deren Entflechtung und Privatisierung der bisherigen Großanbieter von zentraler Bedeutung. Bei der HO konnte dieser Prozeß inzwischen

nahezu abgeschlossen werden. In zwei Ausschreibungen wurden rund 10000 kleinere und größere Objekte von der Gesellschaft zur Privatisierung des Handels (GPH), einer Tochter der Treuhandanstalt, zum Verkauf angeboten; bis auf einen Rest von 2000 meist kleineren Läden wurden alle definitiv verkauft. Für die verbliebenen Objekte sollen nochmals Interessenten gesucht werden. Falls ein Verkauf auch dann nicht gelingt, werden die Geschäfte geschlossen.

An den Ausschreibungen haben sich nicht nur westdeutsche Unternehmen, sondern auch viele Privatpersonen aus Ostdeutschland beteiligt. Die lukrativen Großobjekte — die freilich erhebliche Summen zur Sanierung erfordern — wurden westdeutschen Handelsketten zugesprochen: So haben allein vier Großunternehmen 3000 Kaufhallen und kleinere Läden übernommen, wobei zum Teil eine Weiterveräußerung an Private vorgesehen ist. Die Großunternehmen hatten sich schon unmittelbar nach der "Wende" in Ostdeutschland etabliert. Sie kamen nicht zuletzt deshalb zum Zuge, weil sie sich beim Erwerb der ostdeutschen Betriebe verpflichtet haben, in den nächsten Jahren Beträge von mehreren hundert Millionen DM investieren.

Auch die 14 Centrum-Warenhäuser der ehemaligen HO wurden inzwischen verkauft, und zwar rückwirkend zum 1. Januar 1991 an drei westdeutsche Konzerne. Daneben haben auch die anderen westdeutschen Handelsketten Anstrengungen unternommen, auf dem ostdeutschen Markt durch den Aufbau eines eigenen Filialnetzes Fuß zu fassen. Meistens sind dabei großflächige Warenhäuser und Supermärkte "auf der grünen Wiese" errichtet worden, mitunter in Zelten, ehemaligen Fabrikgebäuden und anderen Provisorien.

Der zweite große Anbieter, der genossenschaftlich organisierte Handel, konnte sich einer Entflechtung widersetzen. Es gibt jetzt in den neuen Bundesländern 198 rechtlich eigenständige Konsumgenossenschaften, die sich in mehreren Verbänden zusammengeschlossen haben und die teilweise mit starken westdeutschen Partnern kooperieren.

Kennzeichnend für die Entwicklung des genossenschaftlichen Handels ist ein starker Anpassungs- und Konzentrationsprozeß, der noch im Gange ist: Zahlreiche unrentable Läden werden geschlossen und die Hälfte des Personals wird abgebaut. Es wird damit gerechnet, daß der genossenschaftliche Marktanteil von einstmalig über 30 vH auf 10 vH sinkt. Den Konsumgenossenschaften war in der früheren DDR die Rolle des Versorgers ländlicher Gegenden mit überwiegend kleinen Läden zugewiesen worden. Die Versuche, durch Beteiligung an Ausschreibungen von HO-Geschäften in den Besitz größerer Ladenlokale in attraktiven Lagen zu gelangen, ist gescheitert, da die Gebote der Konsumgenossenschaften von der Treuhandanstalt nicht berücksichtigt wurden. An den 13 Konsument-Warenhäusern hat sich ein großer westdeutscher Konzern mit 50 vH am Gesellschaftskapital beteiligt.

Ein Teil der auch früher schon existierenden Einzelhandelsgeschäfte wird von Privatpersonen weitergeführt. Einerseits handelt es sich um Geschäfte, die diese Personen im Zuge der Reprivatisierung von westdeutschen Handelsunternehmen oder von ostdeutschen Konsumgenossenschaften übernommen haben, wobei im Lebensmittelbereich häufig eine enge Bindung — in Bezug auf Warenlieferung und meist auch auf andere Dienstleistungen — an den Veräußerer fortbesteht. Andererseits handelt es sich um Objekte, die von der Treuhandanstalt durch Ausschreibungen veräußert wurden. In beiden Gruppen haben häufig ehemalige Mitarbeiter den Zuschlag bei der Veräußerung erhalten. Als dritte Gruppe gibt es noch die ehemaligen Kommissionshändler, die ihr Geschäft nun selbständig führen, sowie diejenigen Einzelhändler, die zu DDR-Zeiten ihre eigenständige Existenz verteidigen konnten. Schließlich ist es auch zu zahlreichen Neugründungen gekommen.

Die quantitativen Auswirkungen dieser Anpassungsprozesse auf die Anzahl der Unternehmen und der Beschäftigten, auf Betriebsgrößenstruktur und Marktanteile lassen sich noch nicht genau überblicken. Die Anzahl der Einzelhandelsgeschäfte dürfte, trotz vieler Schließungen, inzwischen deutlich größer, die Anzahl der Beschäftigten aber deutlich kleiner sein als vor der "Wende".

Im Gegensatz zum Einzelhandel sind die Entflechtung und die Privatisierung des Großhandels noch im Gange. Für die etwa 130 Nachfolgekaptalgesellschaften der Betriebe des ehemals staatlichen Großhandels hat die GPH folgendes Verfahren vorgesehen: Zunächst werden Übernahmeverhandlungen mit jenen westdeutschen Konzernen geführt, die sich schon im ostdeutschen Großhandel engagiert haben. Die verbleibenden Betriebe sollen ausgeschrieben und, falls sie keinen Käufer finden, stillgelegt werden. Versuche der bisherigen Geschäftsführungen, die Betriebe eigenständig weiterzuführen, sind gescheitert; die von ihnen vorgelegten Sanierungskonzepte wurden von der Treuhandanstalt verworfen.

Die künftige Großhandelsstruktur wird folglich von westdeutschen Anbietern dominiert werden. Im Food-Bereich ist der Markt schon weitgehend unter westdeutschen Handelsketten aufgeteilt. Im Non-food-Bereich dagegen ist das Bild weniger deutlich, doch kommt es auch dort häufig zu Kooperationen mit westdeutschen Großhändlern. Solange die Treuhandanstalt für den Einstieg eines westlichen Partners kein grünes Licht gibt, bleibt die Situation vieler Betriebe jedoch kritisch: Das Warensortiment ist zu breit und der Warenbestand zu groß; zudem ist der Anteil alter, schlecht verkäuflicher Waren zu hoch. Das bindet viel Kapital. Auch ist der alte Kundenstamm weitgehend verlorengegangen.

Welche quantitativen Auswirkungen die Umgestaltung der Großhandelslandschaft haben wird, ist schwer zu prognostizieren. Sicher ist nur, daß es zu einem weiteren Beschäftigtenabbau kommen wird.

Vielorts gibt es die Vorstellung, daß mit dem Neuaufbau der Handelslandschaft in Ostdeutschland ein breiter Mittelstand entsteht. Danach sieht es indes noch nicht aus. Zwar versuchen derzeit viele Kleinunternehmer gerade im Handel ihr Glück, aber es ist zu befürchten, daß ein großer Teil von ihnen in den "Startlöchern" hängen bleiben wird. Die zukunftssträchtigen Objekte sind fest in der Hand großer westdeutscher Handelsketten; schon ist von "neuen Monopolen" die Rede.

Gastgewerbe

Im Gastgewerbe, in dem früher die volkseigene HO und die Konsumgenossenschaften dominierten, ist die Privatisierung weit fortgeschritten. So wurden zunächst 2500 kleinere und später 1300 größere Gaststätten zum Verkauf ausgeschrieben. Inzwischen ist die Privatisierung der etwa 350 Hotels im Gange. Alles in allem soll die Privatisierung im Gastgewerbe zur Jahresmitte 1991 weitgehend abgeschlossen sein. Es wird freilich ein Restbestand an Objekten verbleiben, für die sich keine Käufer finden; diese sollen geschlossen werden. Schwierigkeiten bereitet offensichtlich die Privatisierung einer großen Anzahl von Ferienobjekten ehemals volkseigener Betriebe und gesellschaftlicher Organisationen. Sie wird sich über das Jahr 1991 hinaus erstrecken, zumal die Treuhandanstalt noch keinen Überblick über den Gesamtbestand der Objekte hat. Es ist vorgesehen, die meisten dieser Ferienheime den Kommunen zu übereignen, soweit diese daran interessiert sind. Bis zur Klärung der Eigentumsfragen versucht die Treuhandanstalt, Privatpersonen zur Weiterführung der Objekte zu gewinnen, indem sie ihnen kurzfristige Pachtverträge anbietet.

Die Erwerber gastgewerblicher Objekte sehen sich einer Fülle von Schwierigkeiten gegenüber. Zu schaffen macht ihnen, daß wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage viele Menschen auf das Bier in der Kneipe oder das Essen im Restaurant verzichten und bei ihren Urlaubsreisen Ziele in den alten Bundesländern oder im westlichen Ausland bevorzugen. Bei Befragungen kamen aber noch weitere Probleme zur Sprache. Klagen gab es insbesondere über

- langwierige Auseinandersetzungen mit der zuständigen Treuhandstelle,
- drückende finanzielle Lasten durch Verpflichtungen zur Übernahme des Personals,
- ungeklärte Eigentumsfragen,
- hohe und steigende Energie- und Personalkosten.

Während die Treuhandanstalt bei Hotels in der Regel Grundstücke und Gebäude mitveräußert, geht bei den Gaststätten der Immobilienbesitz nicht an den Erwerber über. Daraus resultieren später häufig schwierige Verhandlungen mit den Eigentümern, die oftmals zur Folge haben, daß das erworbene Objekt zurückgegeben werden muß.

Staatliches Gesundheitswesen

Das staatliche Gesundheitswesen in den neuen Bundesländern ist im Umbruch. Die ambulante medizinische Versorgung, die bisher fast ausschließlich durch staatliche und betriebliche Polikliniken und Ambulatorien geleistet wurde, soll nach dem Einigungsvertrag wie in den alten Bundesländern von niedergelassenen Ärzten wahrgenommen werden. Für die bisherigen Einrichtungen war eine Übergangsfrist von bis zu fünf Jahren vorgesehen.⁸

Inzwischen sieht es so aus, als stünden die meisten Polikliniken und Ambulatorien schon jetzt vor dem Aus; einige sind auch schon geschlossen worden. Zunächst waren es nur relativ wenige Ärzte und Zahnärzte, die eine Niederlassung beantragten — bis Ende 1990, überschlägig geschätzt, weniger als 2000. Seit der Jahreswende ist diese Zahl jedoch sprunghaft angestiegen. Von den rund 20000 Ärzten für die ambulante Behandlung haben inzwischen bereits 10000 die Zulassung zur Niederlassung erhalten und dem Vernehmen nach weitere 4000 einen Antrag auf Zulassung gestellt. Über die rund 12000 Zahnärzte sind keine Zahlen bekannt, doch ist dort die Situation sicherlich ähnlich. Schließlich ist auch bei den Apotheken der Entstaatlichungsprozeß weit fortgeschritten. Von den rund 1800 ostdeutschen Apotheken sind etwa 1100 bereits in privater Hand, weitere 300 sollen in Kürze privatisiert werden. Alles in allem funktioniert die ambulante Versorgung inzwischen schon wieder relativ problemlos.

Es ist nicht leicht, zu erklären, weshalb das alte System so rasch zusammengebrochen ist. Viele Ärzte dürften erkannt haben, daß die meisten staatlichen und betrieblichen Einrichtungen die vorgesehene Übergangsfrist nicht durchstehen werden und ein Zuwarten für sie aussichtslos ist. Dies gilt umso mehr, als die Bevölkerung, die für das System der Polikliniken und Ambulatorien zunächst sehr viel Sympathie zeigte, den etablierten Einrichtungen mehr und mehr den Rücken kehrt.

Es wird versucht, jene Ärzte, für die eine Niederlassung nicht in Frage kommt, in Krankenhäusern unterzubringen, doch sind entsprechende Stellen knapp. Ob es gelingt, Ärzten, die nicht mehr wechseln wollen oder können, Polikliniken und Ambulatorien zu verpachten, bleibt abzuwarten.

Im Bereich der stationären Einrichtungen ist die Situation derzeit unübersichtlich. Durch den Einigungsvertrag sind die Krankenhäuser in die Obhut der Kommunen gefallen. Diese tun sich mit der neuen Aufgabe schwer. Im ostdeutschen Krankenhauswesen gibt es einerseits Überkapazitäten, andererseits besteht ein hoher Investitionsbedarf. Überall sind Sanierungsmaßnahmen dringlich: Die marode Bausubstanz und die veralteten medizinischen Einrichtungen beeinträchtigen die Qualität der medizinischen Versorgung. Das Gesamtvolumen der im stationären Bereich erforderlichen Investitionen wird für die nächsten zehn Jahre auf eine Größenordnung von 30 bis 35 Mrd. DM geschätzt. Die neuen Bundesländer, die seit Beginn dieses Jahres für die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen zuständig sind, werden allein kaum in der Lage sein, diese Mittel aufzubringen. Daher wird eine Mitfinanzierung durch den Bund, die Krankenkassen sowie private und kirchliche Träger nicht zu umgehen sein.

Darüber hinaus muß es zu einem Kapazitätsabbau kommen — den "Bettenüberhang" schätzt der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen auf bis zu 150000. Ein solcher

8

Die verschiedenen medizinischen Sonderdienste (wie Einrichtungen für Angehörige der Regierung oder der Volksarmee) wurden bereits zum 31.12.1990 aufgelöst. Unklar ist noch, was mit den ambulanten Einrichtungen des Betriebsgesundheitswesens geschieht. Die dort Beschäftigten sind rechtlich den Kommunen unterstellt worden. Ihnen ist aber zunächst gekündigt worden.

Abbau ist mit Freisetzung von Personal verbunden — es gibt derzeit bereits zu viel Personal im Bereich der einfachen Pflege, dafür fehlen qualifizierte Kräfte wie Operationsschwester und Psychotherapeuten. Sie wandern vielfach in die westlichen Bundesländer ab, wo sie gute Beschäftigungschancen haben und ein höheres Einkommen erzielen können.

Die Kur- und Rehabilitationseinrichtungen in den neuen Bundesländern sind in die Zuständigkeit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte gelangt. Diese hat bisher 44 der 49 Kureinrichtungen für Erwachsene und 23 der 27 Kureinrichtungen für Kinder weitergeführt. Die Anzahl der ursprünglich rund 15000 Betten in diesen Einrichtungen wurde auf etwa 6000 reduziert. Dieser Rückgang resultiert daraus, daß zum einen Betten in Privatunterkünften nicht weiterbelegt werden und daß zum anderen Mehrbettzimmer zu Ein- und Zweibettzimmern umgewandelt wurden. Die Zahl der Arbeitskräfte soll mittelfristig um etwa 3000 aufgestockt werden; im Zeitraum von Oktober 1990 bis März 1991 hat die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte schon 1300 neue Mitarbeiter eingestellt. Um Arbeitsplätze und Standorte im Kur- und Rehabilitationswesen langfristig erhalten zu können, müssen nahezu alle der bestehenden Einrichtungen grundlegend renoviert oder durch Neubauten ersetzt werden.

VI. Existenzgründungen in den neuen Bundesländern

Die Statistik der Gewerbeanzeigen weist für den Zeitraum von Anfang Januar 1990 bis Ende März 1991 rund 360000 Anmeldungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit und 46000 Abmeldungen aus (Tabelle 11). Diese Zahlen stehen, wohl gemerkt, nicht nur für jene Unternehmen, die ihre Tätigkeit neu aufgenommen oder eingestellt haben. Sie enthalten auch eine nicht näher bekannte Anzahl von Umgründungen, Ausgründungen oder Änderungen der Rechtsform. Zudem gibt es eine ebenfalls nicht bekannte Anzahl von Fällen, in denen keine wirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen wurde. Die Anzahl der echten Neugründungen ist erheblich niedriger anzusetzen und dürfte — per Saldo — allenfalls bei 100000 liegen. Von einem "Gründungsboom" kann also bislang kaum die Rede sein, wenngleich die Grundlagen für den Aufbau einer ausgewogenen Unternehmensgrößenstruktur, in der kleinere und mittlere Unternehmen angemessen vertreten sind, gelegt worden sind.

Tabelle 11 — Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen in Ostdeutschland Januar 1990–März 1991

Land	Gewerbeanmeldungen			Gewerbeabmeldungen			Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen			Abmel- dungsquo- te ^a
	Anzahl	vH	j.100 Einw.	Anzahl	vH	j.100 Einw.	Anzahl	vH	j.100 Einw.	vH
Sachsen	102089	28,4	2,08	13141	28,3	0,27	88948	28,4	1,81	12,9
Thüringen	67702	18,8	2,52	9034	19,5	0,33	58668	18,7	2,19	13,3
Brandenburg	62144	17,3	2,35	7794	16,8	0,29	54350	17,3	2,06	12,5
Sachsen-Anhalt	60603	16,8	2,04	8181	17,6	0,27	52422	16,7	1,77	13,5
Mecklenburg- Vorpommern	38292	10,6	1,95	5105	11,0	0,26	33187	10,6	1,69	13,3
Ost-Berlin	29268	8,1	2,29	3135	6,8	0,25	26133	8,3	2,04	10,7
Insgesamt	360098	100,0	2,19	46390	100,0	0,28	313708	100,0	1,90	12,9

^a Abmeldungen in vH der Anmeldungen.

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Bundesländer; Berechnungen des IfW.

In regionaler Hinsicht zeigt die Statistik der Gewerbeanzeigen ein einheitliches Bild. Die Anzahl der Anmeldungen und Abmeldungen ist zwar im bevölkerungsstärksten Land Sachsen am höchsten und im bevölkerungsschwächsten Land Mecklenburg-Vorpommern am niedrigsten, aber normiert mit der Anzahl der Einwohner verringern sich die Unterschiede deutlich. Die vielfach geäußerte Einschätzung, daß die wirtschaftliche Dynamik im Süden Ostdeutschlands größer sei als im Norden, läßt sich anhand der Statistik der Gewerbeanzeigen nicht belegen.

In sektoraler Hinsicht zeigt sich folgendes Bild: Bei den Anmeldungen dominieren eindeutig Tätigkeiten im Dienstleistungssektor (einschließlich Produzierendes Handwerk). Dabei zeigt die Entwicklung in den Bereichen Handel und Gastgewerbe eine größere Dynamik als etwa im Bereich des Handwerks (Tabelle 12). Es wurden vor allem solche Tätigkeiten aufgenommen, deren Ausübung kurzfristig ohne großen räumlichen und finanziellen Aufwand möglich ist und die nur geringe fachliche Vorkenntnisse verlangen. Darüber hinaus wird deutlich, daß sich die Neugründungen auf solche Bereiche konzentrieren, bei denen die Produktion an einen bestimmten Ort gebunden ist (lokale Güter), so daß die betreffenden Unternehmen nicht in direktem Wettbewerb mit westdeutschen und ausländischen Anbietern stehen. Die Schwerpunkte liegen außer im Fast-food-Bereich bei Getränkestützpunkten, Videotheken, Spielhallen, Taxiunternehmen, Kopierläden und Reisebüros. Gründungsaktivitäten im warenproduzierenden Bereich sind dagegen viel seltener. Die Ursachen dafür dürften neben dem hohen Investitionsbedarf vor allem im scharfen Wettbewerb auf den Absatzmärkten liegen: Potentielle Unternehmensgründer in Ostdeutschland verfügen selten in ausreichendem Maße über das notwendige Kapital und Wissen, um eine international wettbewerbsfähige Produktion aufzubauen, und westdeutsche und ausländische Investoren sind nach wie vor zurückhaltend mit ihrem Engagement im Produzierenden Gewerbe. Anscheinend können Engpässe im Bereich von Infrastruktur und Verwaltung nur unzureichend durch Investitionszulagen kompensiert werden.

Tabelle 12 — Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen nach Wirtschaftsbereichen in den neuen Bundesländern von Januar 1990–März 1991

Wirtschaftsbereiche	Gewerbeanmeldungen		Gewerbeabmeldungen		Saldo	
	Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH
Handel und Gaststätten	162107	49	20330	47	141777	49
Handwerk	43008	13	10381	24	32627	11
Sonstige	125715	38	12544	29	113353	40
Insgesamt	330830	100	43255	100	287575	100

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Bundesländer; Berechnungen des IfW.

Bei den Abmeldungen ist das Bild differenzierter: Zwar halten Handel und Gastgewerbe wiederum die Spitze, aber es gibt noch einen weiteren Schwerpunkt im Handwerk. Hierbei dürfte es sich vorwiegend um traditionelle Dienstleistungshandwerke handeln, die jetzt keine Perspektive mehr haben (Tabelle A2).

Auffällig ist, daß die Quote der Abmeldungen eine steigende Tendenz aufweist, wengleich sie bislang nur halb so hoch ist wie in den alten Bundesländern. Deshalb wurde der Frage nachgegangen, welches die Ursachen der Abmeldungen sind. Dabei schälte sich folgendes heraus:

- Mangel an Gewerbeflächen und -räumen: Die Probleme resultieren zum einen aus ungeklärten Eigentumsfragen und zum anderen aus hohen Mieten. Im Januar 1991 wurden die Gewerbemieten freigegeben — kommunale und private Vermieter verlangen nun im allgemeinen das vier- bis fünffache der früheren Miete. Häufig verzögern sich auch die Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen auf administrativer Ebene.

- **Finanzielle Engpässe:** Oft kann eine akute Liquiditätslücke nicht überbrückt oder es können die zur Finanzierung dringender Investitionen benötigten Kredite wegen fehlender Sicherheiten nicht beschafft werden.
- **Mangelnde Aufträge:** Häufig fehlen die Aufträge der früheren Kunden, weil diese in Konkurs gegangen sind oder sich anderen Lieferanten zugewandt haben. Auch wird über eine schleppende Auftragsvergabe durch die Kommunen geklagt und darüber, daß diese ihre Aufträge nach nicht nachvollziehbaren Kriterien vergeben. Oftmals gehen Aufträge, die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, an privaten Gewerbetreibenden vorbei.
- **Fehlende Marktkenntnisse:** Nicht selten wird die unzureichende Umstellung auf die Erfordernisse des Marktes als Ursache für die Schließung von Betrieben genannt.

Aus einer Aufstellung des Gewerbebeamten im Berliner Bezirk Lichtenberg geht weiter hervor, daß bei einem Viertel aller Anmeldungen überhaupt keine Tätigkeit aufgenommen worden war (Tabelle 13). Dies stützt die Vermutung, daß die Zahl der Gewerbeanmeldungen nicht das tatsächliche Ausmaß der Gründungsaktivitäten spiegelt, sondern in dieser Hinsicht stark überhöht ist. In den Monaten vor und nach der "Wende" haben viele Arbeitnehmer "vorsichtshalber" ein selbständiges Gewerbe angemeldet, das sie dann nicht ausgeübt und erst später oder bisher gar nicht abgemeldet haben.

Tabelle 13 — Begründungen von Gewerbeabmeldungen im Bereich des Gewerbebeamten Berlin-Lichtenberg im ersten Quartal 1991 (vH)

	Handwerk	Handel	Sonstige Dienstleistungen	Insgesamt
Persönliche Gründe	27	30	22	26
Wirtschaftliche Schwierigkeiten	20	19	36	28
Fehlende Räume bzw. Beendigung des Mietverhältnisses	13	9	—	5
Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses	—	9	11	9
Aufnahme der Tätigkeit in einem anderen Stadtbezirk	20	4	6	6
Tätigkeit nicht aufgenommen (ohne Begründung)	20	29	25	26
Insgesamt ^a	100 (15)	100 (74)	100 (85)	100 (174)

^aIn Klammern: absolute Zahlen.

Quelle: Bezirksamt Berlin-Lichtenberg.

Alles in allem müssen die übertriebenen Erwartungen, daß in den neuen Bundesländern rasch ein leistungsfähiger Mittelstand entstehen wird, auf ein realistisches Maß zurückgeschraubt werden.

VII. Kommunale Verwaltung

Bei der wirtschaftlichen Erneuerung in Ostdeutschland kommt den Gemeinden eine Schlüsselrolle zu. Sie haben unter anderem für eine funktionierende Verwaltung und eine wirtschaftsnahe Infrastruktur zu sorgen. Es hat sich gezeigt, daß Engpässe auf der kommunalen Verwaltungsebene große Investitionshindernisse sind.

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Berlin, und das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, haben durch Gespräche und schriftliche Erhebungen bei kommunalen Stellen herauszufinden versucht, wie es um deren Funktionstüchtigkeit steht. Dabei wurde der Eindruck gewonnen, daß der Neuaufbau der Verwaltung rasche Fortschritte macht, und daß — insbesondere in größeren Gemeinden — nun arbeitsfähige Verwaltungsstrukturen bestehen. Die personellen Voraussetzungen wurden durch eine umfangreiche Personalrotation geschaffen — durch Neueinstellungen, Umsetzungen, vorzeitige Verrentung und auch durch Entlassungen. Das Personal wurde im 1. Quartal 1991 offensichtlich kräftig aufgestockt, nachdem es im zweiten Halbjahr 1990 reduziert worden war. Der derzeitige Stellenumfang wird im Hinblick auf den mittelfristigen Personalbedarf als ausreichend angesehen, kurzfristig gibt es aber in einigen Bereichen erhebliche Personalengpässe. Es erweist sich auch als schwierig, offene Stellen mit qualifizierten Bewerbern zu besetzen; es fehlen nicht nur Juristen und Verwaltungsfachleute, sondern auch Techniker und Bauingenieure. In vielen Gemeinden und Kreisen sind Beamte aus Westdeutschland tätig, um den Aufbau der Verwaltung fachkundig zu unterstützen. Ihr Einsatz wird in der Regel als hilfreich betrachtet und ist willkommen — sofern er sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. Kurze "Stippvisiten" gelten dagegen als wenig hilfreich. Bewährt hat sich die Heranziehung externer Berater zur Lösung von Einzelproblemen.

Die befragten Kommunen haben für 1992 eine erhebliche Aufstockung ihrer Investitionsbudgets vorgesehen, teilweise auf das Doppelte. Die finanziellen Mittel kommen in erheblichem Umfang aus dem "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost". Im Schnitt wird etwa die Hälfte des Investitionsvolumens daraus finanziert, in einigen Fällen auch bis zu vier Fünfteln. Der größere Teil der Aufträge soll an ostdeutsche Unternehmen vergeben werden, doch gibt es keine generelle Bevorzugung heimischer Firmen. Auf mittlere Sicht allerdings wird die Finanzausstattung als nicht ausreichend erachtet. Ein weiteres Problem ist, daß auf Länderebene erst ein Teil der Gesetze und Verordnungen verabschiedet worden ist, die die Arbeit der Kommunen regeln. Die Verwaltungen arbeiten derzeit nicht selten im "rechtsfreien" Raum, was erhebliche Rechtsunsicherheit schafft. Die Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt wird unterschiedlich bewertet — die Urteile reichen von gut bis schlecht. Kritisiert wird die schleppende Zuweisung von Vermögensobjekten, die nach dem Einigungsvertrag den Kommunen zustehen. Die Befragungen ergaben, daß teilweise erst 10 vH der beanspruchten Grundstücke und Gebäude übertragen worden sind. Als Hauptursache werden ungeklärte Eigentumsfragen genannt.

VIII. Finanzen der Länder und Gemeinden

Noch immer gibt es nur wenige Anhaltspunkte über die Finanzlage der ostdeutschen Gebietskörperschaften. Eine Einschätzung der aktuellen Situation und — mehr noch — der mittelfristigen Entwicklung kann nur modellhaften Charakter haben. Das DIW hatte im März eine solche Projektion für die Jahre 1991 bis 1994 vorgelegt, darin waren die Auswirkungen der finanzpolitischen Beschlüsse von Februar/März 1991 schon weitgehend berücksichtigt worden.⁹ Aus heutiger Sicht hat sich an der damals vorgenommenen Einschätzung nur wenig geändert. Die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit den geplanten Steuererhöhungen — die ausschließlich zugunsten des Bundes gehen — zu sehen sind, haben den ostdeutschen Ländern und Gemeinden viel Liquidität zugeführt.

9

Vgl. Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland. Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Bearbeiter: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/1991.

Zunächst wurde die Forderung der neuen Länder nach voller Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen erfüllt; hierdurch fließen 1991 mindestens 5 Mrd. DM zusätzlich in die Länderkassen und damit — zumindest in Höhe der im Einigungsvertrag festgeschriebenen Mindestverbundquote von 20 vH — auch an die Kommunen. Sodann hat der Bund auf seinen Anteil von 15 vH am Fonds "Deutsche Einheit" — 1991 immerhin über 5 Mrd. DM, davon 2 Mrd. DM für die Kommunen — verzichtet. Schließlich wurde ein "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" mit einem Volumen von jeweils 12 Mrd. DM für 1991 und 1992 verabschiedet, wovon 5 Mrd. DM — also rund 300 DM je Einwohner — als Sofortprogramm zur Unterstützung kommunaler Investitionen vorgesehen sind. Die gesetzliche Grundlage für das Sofortprogramm ist Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes. Die Mittel werden nach der Einwohnerzahl verteilt, ihre Verwendung ist nicht zweckgebunden; Aufträge sollen bevorzugt an heimische Unternehmen vergeben werden. Im Gemeinschaftswerk stehen zudem Mittel für den kommunalen Straßenbau, für den öffentlichen Personennahverkehr sowie für den Wohnungs- und Städtebau und für Umweltschutzmaßnahmen zur Verfügung. Zu dem Paket gehört auch ein Moratorium, wodurch die Zins- und Tilgungsverpflichtungen der Kommunen aus den sogenannten Altschulden der Wohnungswirtschaft für die Jahre 1991 und 1992 ausgesetzt werden; die Entlastungswirkung wird auf 7 Mrd. DM veranschlagt. Das Problem für die Kommunen ist damit aber nicht grundsätzlich gelöst, sondern zeitlich nur verschoben.

Zweifelsohne werden aufgrund dieser Beschlüsse vom Februar/März wichtige Investitionsvorhaben in Ostdeutschland vorangebracht. Zugleich hat sich dadurch die Finanzlage der ostdeutschen Länder und Kommunen entschärft. Diese Feststellung gilt zunächst nur für 1991. Für 1992 gilt sie allenfalls mit Einschränkungen. Auf mittlere Sicht gilt sie nicht. Die Steuereinnahmen der neuen Länder belaufen sich 1991 pro Kopf nur auf ein Drittel der Einnahmen der alten Bundesländer, bei den Kommunen ist die Diskrepanz mit einem Zehntel noch sehr viel krasser. Zwar werden sich die Unterschiede bis 1995 deutlich angleichen, dennoch dürften die Steuereinnahmen in Ostdeutschland auch dann erst halb so hoch sein wie in Westdeutschland (Tabelle 14).

Tabelle 14 — Steuereinnahmen pro Kopf der Wohnbevölkerung 1991–1995

	1991	1992	1995
Bundesländer			
West	3300	3500	4300
Ost	1150	1300	2100
Gemeinden			
West	1300	1400	1650
Ost	150	300	800

Quelle: Schätzungen des DIW.

Der Kern des Problems liegt darin, daß die Auszahlungen degressiv gestaffelt sind und der Fonds 1994 ausgeschöpft sein wird (Tabelle 15):

Tabelle 15 — Zuwendungen an die ostdeutschen Länder und Gemeinden aus dem Fonds "Deutsche Einheit" je Einwohner 1991–1994 (DM)

	1991	1992	1993	1994
Länder	1400	1100	800	400
Gemeinden	750	600	450	250

Quelle: Berechnungen des DIW.

Zwar können weitere Finanzierungsquellen erschlossen werden — vor allem die Gebühren gewinnen rasch an Bedeutung —, doch dürften auch diese Mittel längst nicht ausreichen, die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Zudem verursacht der Verzicht auf die Gewerbesteuer- und die Vermögenssteuer weitere Steuerausfälle, denen — zunächst jedenfalls — keine Steuermehreinnahmen an anderer Stelle gegenüberstehen.

In diesem Jahr werden in den Haushalten der ostdeutschen Länder und Kommunen Finanzierungsdefizite in einer Größenordnung von 20 bis 25 Mrd. DM — also mindestens 1300 DM je Einwohner — anfallen. Selbst wenn es gelingt, die hohen Subventionen spürbar zu senken sowie überzähliges Personal abzubauen, werden in den nächsten Jahren die Fehlbeträge kräftig zunehmen und werden schon 1995 doppelt so hoch sein wie heute. Auf der Ausgabenseite wird die Dynamik von den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst bestimmt; bis Mitte der 90er Jahre dürften die Einkommen in Ost und West weitgehend angeglichen sein. Kürzt der Bund, wie es vorgesehen ist, seine Hilfen, geraten die Kommunen wieder in die Klemme, zumal die niedrigen Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder auf absehbare Zeit eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden verhindern. Der Bedarf an Transfers von West nach Ost wird dann auch mittelfristig sehr hoch bleiben. Schon im nächsten Jahr werden die ostdeutschen Länder und Gemeinden gezwungen sein, weitere Hilfen zu fordern. Dabei sollte allerdings nicht aus dem Blick geraten, daß ein Teil der Fehlbeträge durch Kredite gedeckt werden kann.

IX. Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft

Der Umfang der staatlichen Förderung ist inzwischen stattlich. Die Vielfalt der Maßnahmen läßt jedoch ein klares Förderkonzept vermissen — sie vermittelt eher den Eindruck von "Programmitis".

Die wichtigsten Maßnahmen lassen sich in drei Gruppen einteilen:

Förderung der Investitionstätigkeit der Unternehmen;

- Befristete Investitionszulagen, Investitionszuschüsse, Sonderabschreibungen;
- Verbilligung der Kredite und Senkung der bonitätsbedingten Barrieren beim Zugang zu längerfristigem Fremdkapital;
- Verzicht auf die Gewerbesteuer- und Vermögenssteuer, Freibeträge bei der Lohn- und Einkommensteuer.

Förderung des Infrastrukturausbaus;

- Spezielle Maßnahmen zur Schaffung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur;
- Ausbau und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Umweltschutz, Städtebau.

Sonstige Maßnahmen;

- Hermes-Bürgschaften mit besonderen Konditionen für Exporte nach Osteuropa;
- Staatliche Garantien für Kredite der Treuhandanstalt zur Sanierung und Umstrukturierung ehemaliger volkseigener Betriebe;
- Zinsvergünstigungen für Wohnungsmodernisierungen.

Die Frage, inwieweit die staatlichen Hilfen die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland stimulieren, läßt sich gegenwärtig kaum beantworten. Grundsätzlich ist jede Wirkungsanalyse mit dem Problem konfrontiert, daß letztlich keine eindeutigen Aussagen darüber möglich sind, welche Entwicklung die Investi-

tionstätigkeit ohne die Fördermaßnahmen genommen hätte. Intertemporale Vergleiche sind für die Wirtschaft Ostdeutschlands ohnehin nicht möglich, da sich die Verhältnisse radikal verändert haben. Die bloße Tatsache der Inanspruchnahme sagt noch nichts darüber aus, welche Bedeutung die Förderung für die Investitionsentscheidung besitzt.

Die wohl wichtigste Fördermaßnahme ist der steuerfreie Bonus für Ausrüstungsinvestitionen. Die Zulage beträgt bis Ende 1991: 12 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten bis Ende 1991, und bis Ende 1992 sind es 8 vH. Sie kann mit den Sonderabschreibungen (bis zu 50 vH zusätzlich zur normalen Abschreibung in den ersten fünf Jahren) kumuliert werden. Nach Schätzungen des DIW wird durch die Zahlung der Zulage das Steueraufkommen 1991 um 3 Mrd. DM geschmälert. Anders als beim Investitionszuschuß, der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gewährt wird, muß die Investitionszulage nicht in einem aufwendigen Verfahren beantragt und genehmigt werden. Im Gegensatz zu Abschreibungsvergünstigungen liegt der Vorteil eines steuerfreien Bonus darin, daß Unternehmen bereits begünstigt werden, wenn sie ihre Investitionsvorhaben realisieren und nicht erst, wenn sie — vielleicht Jahre später — Gewinne erzielen. Zuschüsse wie Zulagen stärken Liquidität und Eigenkapitalbasis der Unternehmen. Der Zuschuß im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe beträgt höchstens 23 vH, zusammen mit der Zulage werden maximal 33 vH der Investitionskosten vom Staat erstattet — zweifellos ein stattlicher Förderbetrag. Ob er allein allerdings die Investitionsneigung der Unternehmen steigern wird, ist zweifelhaft. Ist die Motivation zu investieren gering, können staatliche Förderprogramme nur geringe Wirkung entfalten.

Immerhin wurden bis April 1991 von gewerblichen Unternehmen fast 5000 Anträge auf Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gestellt. Das gesamte förderfähige Investitionsvolumen wird auf 34 Mrd. DM veranschlagt, im Durchschnitt 7 Mill. DM pro Vorhaben. Gefördert wird nicht in jedem Fall, sondern nur dann, wenn in der betreffenden Betriebsstätte überwiegend solche Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die überregional abgesetzt werden; die förderfähigen Güter und Leistungen sind in einer sogenannten "Positivliste" aufgeführt.¹⁰ Bewilligt waren aber erst 522 Projekte mit einem Volumen von reichlich 10 Mrd. DM, dafür müssen 2,3 Mrd. DM Fördermittel aufgebracht werden. Der Antragsstau war also erheblich. Offensichtlich wurden vor allem größere Investitionsprojekte bezuschußt. Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums werden mit dem bewilligten Investitionsvolumen 28000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und 20000 bestehende Arbeitsplätze gesichert. Dies heißt aber nicht, daß mit einem Fördervolumen von reichlich 2 Mrd. DM ein solcher Beschäftigungseffekt zu erzielen ist — ein Teil sind reine Mitnahmeeffekte, denn manche Arbeitsplätze wären auch ohne Förderung geschaffen oder gesichert worden.

Unklar ist auch, wie die Fördermaßnahmen der EG — insgesamt sind es 6 Mrd. DM — wirken. Aus wettbewerbsrechtlichen Gründen darf der Gesamtanteil der Förderung ein Drittel der Projektkosten nicht übersteigen. Diese Quote wird aber durch Investitionszulage und -zuschuß ausgeschöpft, und die Qualifizierung von Arbeitskräften durch Mittel der Bundesanstalt für Arbeit hat bereits auf breiter Basis begonnen. Teilweise dienen die Mittel der EG zur Aufstockung der Förderprogramme des Bundes und kommen erst dann zum Tragen, wenn diese ausgeschöpft sind.

Sehr umfangreich sind die verschiedenen Kredit- und Bürgschaftsprogramme. Mit ihrer Hilfe sollen die Kosten für den Einsatz von Fremdkapital verringert und bonitätsbedingte Hürden bei seiner Beschaffung überwunden werden. Die Zins- und Tilgungskonditionen sind in der Regel günstiger als die der westdeutschen Förderprogramme, wenn auch die Unterschiede gering sind. Der Zinssatz für ERP-Kredite

10

Von der Förderung ausgeschlossen sind insbesondere Land- und Forstwirtschaft (soweit nicht Verarbeitung), Energie- und Wasserwirtschaft, Baugewerbe, Einzelhandel, Großhandel mit Konsumgütern, Transporte, Krankenkassen.

an ostdeutsche Unternehmen liegt allerdings nur um einen Prozentpunkt unter demjenigen, den westdeutsche Unternehmen zahlen müssen und um rund 2 Prozentpunkte unter dem aktuellen Marktniveau. Die Laufzeit der Kredite beträgt 15 und nicht wie in Westdeutschland 10 Jahre, die tilgungsfreie Zeit fünf anstelle von zwei Jahren. Der Finanzierungsanteil der ERP-Darlehen beträgt höchstens 50 vH, der Kredithöchstbetrag wurde auf 1 Mill. DM festgesetzt. Das Angebot richtet sich an kleine und mittlere Unternehmen der Privatwirtschaft sowie an Angehörige der Freien Berufe.

Bisher sind die Programme rege in Anspruch genommen worden. Zum Stichtag 10.5.1991 waren 93000 Anträge mit einem Kreditvolumen von 12 Mrd. DM gestellt worden, was 90 vH des gesamten Kreditrahmens entspricht. Zugesagt wurden bis dahin 80000 Anträge mit einer Kreditsumme von 8,4 Mrd. DM; ausgezahlt wurden 3,9 Mrd. DM. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich um Kreditnehmer aus Ostdeutschland. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Verteilung der Fördermittel auf verschiedene Bereiche (Tabelle 16). In erster Linie werden Existenzgründungen gefördert. Stark vertreten waren die Bereiche Handwerk, Freie Berufe, Handel, Tourismus und Sonstige Dienstleistungen; dabei ist der Anteil der Freien Berufe gestiegen und das Gewicht des Handwerks zurückgegangen.

Tabelle 16 — Beantragte und zugesagte ERP-Kredite, Stand 10.5.1991

Förderprogramme	Anträge	Zusagen	Auftragsvolumen	Zusagevolumen
	Anzahl		Mill. DM	
Modernisierung	27274	25571	5060	3396
Existenzgründung	57431	46501	5334	4046
Tourismus	8079	7478	1061	741
Umweltschutz	571	433	499	244
Insgesamt	93355	79983	11954	8427

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Tabelle 17 — Zeitliche Verteilung der beantragten ERP-Kredite, März 1990–Januar 1991

Förderprogramme	Anzahl der Anträge			
	März bis Juni 1990	Juli bis Sept. 1990	Okt. bis Dez. 1990	Januar bis April 1991
Modernisierung	14671	4008	3071	5524
Existenzgründung	12841	11363	9627	23600
Tourismus	2914	1449	1209	2507
Umweltschutz	192	74	62	243
Insgesamt	30618	16894	13969	31874

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Das Modernisierungsprogramm verzeichnete, ebenso wie das Existenzgründungsprogramm, zu Beginn eine riesige Nachfrage. Ausschlaggebend dafür war das Bedürfnis vieler Handwerksbetriebe, erstmals westliche Investitionsgüter mit DM zu kaufen. Nach der Jahresmitte 1990 pendelten sich die Anträge auf einem viel niedrigerem Niveau ein. In jüngster Zeit ist sehr starke Nachfrage von Ärzten zu beobachten, die sich niederlassen. Nur schwach wird das Umweltschutzprogramm in Anspruch genommen (Tabelle 17).

Die Fördermerkmale der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ähneln denen bei ERP-Krediten; die Mittel können ergänzend gewährt werden. Auch können größere Unternehmen Darlehen beanspruchen. Daneben hat die KfW ein "Anschubprogramm" für die Treuhandunternehmen sowie das "KfW-Investitionsprogramm Neue Bundesländer" aufgelegt, welches große Unternehmen ansprechen soll und

auch sanierungsfähigen Unternehmen der Treuhandanstalt offensteht. Über die Inanspruchnahme dieses Programms liegen bisher nur wenige Informationen vor, doch deutet vieles darauf hin, daß das Programm sehr starke Resonanz findet. Die relativ günstigen Konditionen ziehen offensichtlich Nachfrage auf sich, die sonst auf andere Programme entfallen wäre. Mittelständischen Unternehmen hat die KfW bis April 1991 Kredite in Höhe von 655 Mill. DM zugesagt — eine relativ bescheidene Summe. Im Rahmen des "Anschubprogramms" wurden sogar nur Kredite in Höhe von 21 Mill. DM gewährt. Nach Auffassung der KfW war das Programm deshalb ein Mißerfolg, weil Modernisierung und Umstrukturierung bisher keine Ziele der Treuhandanstalt gewesen seien; Finanzierungsgespräche mit Unternehmen seien fast durchweg am Einspruch der Treuhandanstalt gescheitert.

Eine weitere Hilfe ist das "Eigenkapitalhilfeprogramm", das von der Deutschen Ausgleichsbank im Auftrage des Bundes betreut wird und auf die Belange von Jungunternehmern und Angehörigen der Freien Berufe abstellt. Bei diesem Programm handelt es sich um langfristige Darlehen mit Laufzeiten von bis zu 20 Jahren, deren Tilgung erst nach fünf Jahren beginnt. Durch die progressive Zinsstaffelung wird die Zinshöhe allmählich an das Marktniveau herangeführt. Die Mittel haben den Charakter von Eigenmittel-surrogaten, da sie unbeschränkt zur Haftung herangezogen werden können und nicht dinglich besichert werden müssen.

Der Ausbau und die Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur durch die ostdeutschen Kommunen wird im Rahmen der "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" aus Haushaltsmitteln des Bundes und der jeweiligen Länder, und zwar im Verhältnis 50 vH : 50 vH, gefördert. Insgesamt stehen für diesen Zweck jährlich 3 Mrd. DM zur Verfügung, im günstigsten Fall muß eine Gemeinde für ihr Investitionsvorhaben nur 10 vH an eigenen Mitteln beisteuern. Hinzu kommen Mittel der EG, jedoch müssen die Kommunen bei Inanspruchnahme dieses Programms 30 vH selbst finanzieren. Unterstützt werden insbesondere die Erschließung von neuem Gelände und die Wiederherichtung von Industriebrachen, die örtliche Verkehrsanbindung der Gewerbebezonen, die Energie- und Wasserversorgung sowie Entsorgung für die gewerbliche Wirtschaft, die Errichtung von Technologie- und Gründerzentren und Maßnahmen zum Ausbau des Fremdenverkehrs. Zudem existiert ein Programm von Bund und Ländern zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur an der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze für die Jahre 1990/91; die Mittel in Höhe von 400 Mill. DM sind weitgehend vergeben.

Neben diesen Programmen, deren Mittel als Zuschüsse gewährt werden, legte die KfW im September 1990 ein Gemeindegeldprogramm zur Förderung der kommunalen Infrastruktur auf. Das Programm ist bis 1993 befristet und mit einem Volumen von 15 Mrd. DM ausgestattet. Die Zinssätze liegen drei Prozentpunkte unter den marktüblichen Sätzen; es können bis zu fünf tilgungsfreie Anlaufjahre in Anspruch genommen werden. Bisher wurden fast 3600 Anträge mit einem Kreditvolumen von knapp 11 Mrd. DM eingereicht. Für 3000 Anträge in Höhe von 7,6 Mrd. DM gab es bereits Zusagen. Ungewiß ist, ob alle zugesagten Mittel von den Kommunen auch in Anspruch genommen werden, denn die Länder haben für die Gemeinden in sogenannten "Haushaltsführungserlassen" faktisch Verschuldungsobergrenzen festgelegt, die dazu führen können, daß Projekte zeitlich gestreckt oder verschoben werden müssen. Auch dürfte die vom Bund gewährte Investitionspauschale den kommunalen Kreditbedarf reduzieren. Die bisher beantragten bzw. zugesagten Kredite wollen die Gemeinden für verschiedene Zwecke einsetzen (Tabelle 18).

Von diesen Maßnahmen, wie von den Zinsvergünstigungen für die Wohnungsmodernisierung, profitiert in hohem Maße die Bauwirtschaft (vgl. hierzu den Abschnitt IV).

Tabelle 18 — Inanspruchnahme des Gemeindekreditprogramms, Stand 10.5.1991

	Anträge	Zusagen
	Mill. DM	
Gewerbeflächen	2927	1856
Abfall	492	389
Energie	432	388
Lärmschutz, Luft, Abwasser, Wasser	3828	2795
Verkehr	1269	1147
Stadtentwicklung	947	485
Krankenhäuser, Pflege	830	528
Insgesamt	10727	7555

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

X. Anhang

1. Zur Agrarpolitik für die neuen Bundesländer

Mit den Produktionsquoten für Zucker und Milch wird die künftige Produktionsentwicklung in den neuen Bundesländern unverhältnismäßig stark beschränkt. Diese Quoten behindern eine effiziente Standortausrichtung der Produktion. Hinzu kommen im Bundesgebiet insgesamt nicht begründbare Verteilungswirkungen als Folge hoher Quotenrenten. Ausgleichszahlungen für Gebiete mit natürlichen Standortnachteilen belasten nicht nur zunehmend die öffentlichen Haushalte, sondern wirken einer kostensenkenden Standortausrichtung direkt entgegen, stehen in direktem Widerspruch zu Prämien für die Flächenstilllegung und erhöhen letztlich wiederum nur die Bodenrenten und -preise. Geplante zusätzliche flächen- oder betriebsbezogene Zahlungen ("Kulturlandschaftsausgleich") sind keineswegs — wie behauptet und EG-seitig vorgeschrieben — produktionsneutral. Sie verhindern oder verzögern die Produktionseinstellung oder -drosselung an marginalen Standorten in reichen Regionen zu Lasten der marginalen Standorte in armen Ländern, wie z.B. Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern. Umweltpolitische oder gesellschaftspolitische Begründungen (Erhalt der Kulturlandschaft) sind wenig überzeugend. Der Umwelt und einer naturnahen Landschaft würde gerade durch einen Abbau des Agrarschutzes in allen Formen gedient. Extensivierungs- und Flächenstilllegungsprämien wären dann überflüssig, da sich diese Entwicklung weitgehend von selbst ergeben würde. Der Erhalt derzeit vorherrschender, aber offenbar unrentabler Agrarstrukturen und Bewirtschaftungsformen wäre mit gewissen Einschränkungen nur dann gesamtwirtschaftlich akzeptabel, wenn die Kosten vollständig vom zuständigen Bundesland getragen und nicht — wie derzeit — über Preis- und Absatzgarantien auf den Gesamthaushalt abgewälzt werden könnten.

Zu einem grundsätzlichen Umdenken in der Agrarpolitik zählt auch, daß sich der Staat weitgehend jener Maßnahmen enthält, die — komplementär zur Preispolitik und damit deren Wirkung verstärkend — zur Kostenentlastung z.B. durch sozialpolitisch motivierte Subventionen, aber auch durch Investitionsbeihilfen und Zinsverbilligungen beitragen. Die dabei zur Diskriminierung zwischen Produktionszweigen, Betriebsgrößen und Prosperitätsnachweisen verwendeten Kriterien tragen alle Merkmale der Investitionslenkung und sind mit dem Ziel einer effizienten Allokation nicht in Einklang zu bringen. Dies gilt für den Ausschluß rentabler Betriebe durch die sogenannte Prosperitätsschwelle und die allgemein degressive Gestaltung der Hilfen. Auch die Beschränkung auf "Nicht-Überschußprodukte"

ist eine vordergründige Auswahl, die volkswirtschaftlichen Überlegungen allenfalls zufällig genügt. Dem Schutz kleinerer Betriebe und Tierbestände dient auch die Begrenzung der Stallplätze und der Zahl der je Hektar gehaltenen Tiere auf 2,5 Großvieheinheiten bzw. die steuerliche Diskriminierung von größeren Beständen. Wollte man — wie in der offiziellen Begründung behauptet — dem Umweltschutz wirklich dienen, so wäre eine Prüfung der Umweltwirkungen der geeignete Ansatzpunkt. Die Diskriminierung größerer und deshalb meistens auch produktiverer Bestände als "Tierfabriken" ist weder durch umweltpolitische Ziele noch durch ethische Normen zu begründen, die auf die Haltungsform zielen. Direkt betroffen aber würden z.B. LPGen (Tierproduktion), die einen entsprechenden Flächenbesitz nicht haben und u.U. auch nicht anstreben. Umweltschutzziele sollten mit umweltpolitischen Instrumenten durchgesetzt werden, die sich an Schäden bzw. deren Vermeidung orientieren.

Trotz ihrer Widersprüche und greifbaren negativen Folgen auch für den innerdeutschen Anpassungsprozeß ist eine grundsätzliche Umorientierung der Agrarpolitik vermutlich nur schrittweise durchsetzbar. In der konkreten Gestaltung der Rahmenbedingungen für die neuen Länder gilt es, falsche Weichenstellungen zu vermeiden. Ökonomisch unsinnig ist die Förderung bzw. Diskriminierung bestimmter Unternehmensformen und -größen. Ziel der Agrarpolitik sollte es sein, weitgehend gleiche Startbedingungen für landwirtschaftliche Betriebe zu schaffen. Statt einer Einzelfallprüfung nach gesamtwirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Kriterien sollten deshalb alle Altschulden gestrichen und alle außerlandwirtschaftlichen Vermögensbestandteile der alten Betriebe der Treuhand zur sofortigen Privatisierung übereignet werden. Das gleiche gilt auch für Geldvermögen — bis auf einen Freibetrag, z.B. als Anteil vom Gesamtvermögen, zur Wahrung der Liquidität. Gleichzeitig sollte die in der Novelle zum LAG vorgesehene ex-post Entschädigung für Inventar- und Bodennutzung gestrichen werden. Dies gilt auch für eine im Falle ausreichender Vermögensmasse vorgesehene nachträgliche Entschädigung der Arbeitskräfte, da diese ohnehin — anderen Sektoren weitgehend vergleichbar — entlohnt wurden. Ein derartiges Vorgehen genügt Allokationsgesichtspunkten und dient der intra- und intersektoralen Verteilungsgerechtigkeit. Die Folgen des Sozialismus für Vermögensinhaber können nicht ungeschehen gemacht werden. Dabei sind Eigentümer von Boden, der in aller Regel seine Produktivkraft behalten hat, ohnehin glimpflich davongekommen. Eine Gleichbehandlung würde ansonsten verlangen, daß allen Hauseigentümern ihre Häuser gründlich renoviert würden und der Mietentgang seit 1945 nachentrichtet würde.

Dieser Vorschlag ist auch im Zusammenhang mit einer Entschädigungslösung für die zwischen 1945 und 1949 enteigneten Betriebsinhaber zu sehen. Vordringliches Ziel sollte eine schnelle Privatisierung der betroffenen Flächen von etwa 1,4 Mill. ha landwirtschaftliche Nutzfläche sein. Dies ließe eine effiziente Nutzung des Bodens im Wettbewerb zwischen verschiedenen Betriebs- und Bewirtschaftungsformen erwarten. Sie würde vor allem schnell für sichere Rahmendaten für jene Betriebe sorgen, die jetzt Nutzer dieser Flächen sind. Durch Ausschreibung oder Versteigerung kann ein hohes Niveau an Transparenz gewährleistet und ein Marktpreis ermittelt werden. Dieser wäre neben der unverzüglich festzulegenden Höhe der Entschädigung Grundlage für die Ermittlung des vom (Rück-)Erwerber zu zahlenden Nettopreises, falls Alteigentümern ein Vorkaufsrecht eingeräumt würde. Diese Form der Naturalentschädigung hätte den wesentlichen Vorteil, daß ein neuer bürokratischer Umverteilungsprozeß, verbunden mit der Erhebung einer neuen Vermögensabgabe, weitgehend vermieden werden könnte.

In jedem Fall besteht die Gefahr, daß die Privatisierung von verschiedenen Seiten verzögert wird bzw. in starkem Maße Einfluß auf die Allokation der Flächen ausgeübt würde. Das Argument, daß eine schnelle Privatisierung den Bodenmarkt stören würde, berücksichtigt nur die Interessen der Alteigentümer. Es trägt nicht der veränderten Knappheitsrelation der Faktoren Boden und Arbeit (landwirtschaftliche Unternehmer) Rechnung. Die agrarpolitisch bedingten Bodenpreissteigerungen würden dadurch nur in geringerem Maße korrigiert, da mit einer relativ elastischen Bodennachfrage zu rechnen wäre. Dies setzt allerdings voraus, daß mit Hilfe des Landpacht- oder Grundstücksverkehrsgesetzes nicht massiv in die sich

marktmäßig ergebende Flächenallokation eingegriffen wird. Eine "ungesunde" Verteilung von Boden, die durch diese Gesetze vermieden werden soll, ist unter heutigen Voraussetzungen wohl nur schwer dingfest zu machen.

2. Zum Absatz von Waren aus ostdeutscher Produktion in den neuen Bundesländern

Produkte aus heimischer Fertigung sind in den neuen Bundesländern nach wie vor schwer zu verkaufen. Ihr Absatz kommt nur schleppend in Gang. Um die Gründe für diese Situation herauszufinden, hat die Forschungsstelle für den Handel, Berlin, unter anderem Gespräche mit Groß- und Einzelhändlern geführt.

Westdeutsche Handelsunternehmen, die nach der "Wende" in der früheren DDR rasch Fuß faßten, griffen auf ihre angestammten Bezugsquellen zurück. Die Folge war, daß sich zunächst fast ausschließlich Westware in ihrem Angebot befand. Aus der Sicht der Unternehmen sprachen gegen eine Aufnahme von Produkten aus ostdeutscher Produktion in die Ordersätze nicht nur das Bemühen, die Organisation der Beschaffung möglichst straff und effektiv zu halten, sondern auch Probleme mit den ostdeutschen Herstellerunternehmen wegen

- hoher Preise,
- schlechter und schwankender Qualitäten,
- wenig attraktiven Verpackungen und
- Unzuverlässigkeit bei der Lieferung (Mengen und Termine).

Die Probleme liegen aber nicht nur bei den ostdeutschen Produzenten. Ein weiterer Grund liegt darin, daß die großen westdeutschen Handelsketten von ihren bisherigen Lieferanten Mengenrabatte erhalten und folglich durch die Aufnahme neuer Produkte ihre Rentabilität verschlechtern würden; die Zahlung von "Listungsgebühren" ist eine selten offen genannte, aber weithin bekannte Tatsache.

Inzwischen jedoch nehmen die Handelsunternehmen mehr und mehr auch ostdeutsche Erzeugnisse ins Sortiment. Obwohl der Anteil der in den Regalen angebotenen Erzeugnisse aus heimischer Produktion bei Lebensmitteln in vielen Fällen wieder bei 30 vH liegt, dürfte der mit diesen Erzeugnissen erzielte Umsatz in den Geschäften der neuen Bundesländer im ganzen gesehen noch immer gering sein.

Ein weiterer Grund liegt im Kaufverhalten der ostdeutschen Bevölkerung, die Westware anfangs klar bevorzugte. Sie präferierte eindeutig solche Produkte, die sie aus der westlichen Werbung kannte. Inzwischen ist jedoch ein Umdenken im Gange: Die Konsumenten haben ihre Neugier weitgehend befriedigt und suchen nun nach preiswerten Alternativen. Dabei greifen sie zunehmend auf Ostprodukte zurück.

Verschiedene verkaufsfördernde Maßnahmen haben zur wachsenden Akzeptanz von Ostware beigetragen. Dazu gehören insbesondere die Verbesserung von Produktqualität und Verpackung, die Schaffung von Gütesiegeln, die Präsenz ostdeutscher Hersteller auf Messen, die Ausrichtung von Werbeveranstaltungen sowie der Aufbau neuer Vertriebswege. Vor allem die Bemühungen ostdeutscher Betriebe, einen eigenen Außendienst aufzubauen und ihre Produkte dem Handel direkt anzubieten, tragen viel zur Absatzförderung bei. Die Nahrungs- und Genußmittelindustrie kann in dieser Hinsicht schon gute Erfolge vorweisen.

3. Anhangtabellen

Tabelle A1 — Aktuelle Entwicklung in der ostdeutschen Industrie und Investitionsabsichten westdeutscher Unternehmen — Einschätzungen deutscher Wirtschaftsverbände^a

Branche	Entwicklungstendenz in diesem Jahr	Übernahme ostdeutscher Unternehmen	Investitionsmotiv	Investitionshemmnisse
Bergbau	—	nein	keine	Umw., Altsch., Pers., Rent
Mineralölverarbeitung	-	.	.	.
Steine u. Erden	+	ja	.	.
Eisenschaffende Industr.	—	Einzelfälle	.	Techn.
NE-Metallerzeugung	—	nein	keine	Umwelt, Personal
Eisen- u. Stahlgießereien	—	nein	keine	Eig. Kap.
Chemische Industrie	.	Einzelfälle	Markt	Umw., Verw.
Holzbearbeitung	.	Einzelfälle	keine	.
Gummiverarbeitung	.	nein	keine	Spez., Umw., Eig. Kap., Lohn.
Stahlbau	-	nein	Markt	Spez.
Maschinenbau	—	ja	.	Größe, Spez.
Straßenfahrzeugbau	—	Einzelfälle	Markt	Infra., Lohn., Umw., Altsch.
Schiffbau	—	nein	keine	Rent., Spez., Eig. Kap.
Elektrotechnik	.	ja	Markt	Verw.
EBM-Waren	.	nein	.	Größe
Feinkeramik	—	wenig	.	Eig. Kap., Techn., Prod. qual.
Papierverarbeitung	-	.	.	Altsch.
Druckerei	.	wenig	.	Größe
Kunststoffwaren	.	nein	.	Größe, Techn.
Ledergewerbe	—	nein	keine	Rent., Spez.
Textilgewerbe	—	Einzelfälle	keine	.
Bekleidungsgewerbe	.	.	.	Rent.
Ernährungsgewerbe	.	ja	Markt	Eigent., Umw., Lohn.

Erläuterungen:
 . Keine Angabe; — stark rückläufig; - mäßig rückläufig; + konstant steigend; Markt: Marktnähe, -sicherung bzw. lokale Produktion erforderlich; Umw.: Umweltlasten; Altsch.: Altschulden; Pers.: Personalüberhang; Rent.: Rentabilität, Kostensituation; Techn.: veraltete Technik, alte Produktionsverfahren; Eig. Kap.: ausreichende eigene Kapazitäten; Verw.: Verwaltung (Bearbeitungsdauer, fehlende Infrastrukturkonzepte); Spez.: ungeeignete Produktionsstruktur; Lohn.: zu schnelle Lohnerhöhungen; Infra.: Infrastruktur; Größe: Größe der ostdeutschen Betriebe für westdeutschen Mittelstand zu groß bzw. Mittelstand will nur einen Standort; Eigent.: Zeitbedarf aufgrund unklarer Eigentumsverhältnisse.

^aFür einige Industriezweige haben Unternehmensvertreter eine Brancheneinschätzung vorgenommen.

Quelle: Befragungen des DIW.

Tabelle A2 — Eintragungen von Betrieben in die Handwerksrolle und Löschungen im Bereich von drei ostdeutschen Handwerkskammern 1.7.1990-31.3.1991^a

Handwerke	Eintragungen		Löschungen		Saldo
	Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl
Elektroinstallateure	427	25,2	32	7,1	395
Maurer	305	18,0	2	0,5	303
Kfz-Mechaniker	292	17,2	—	—	292
Schönheitspfleger	141	8,3	—	—	141
Friseure	146	8,6	23	5,2	123
Heizungsbauer	120	7,1	—	—	120
Klempner	59	3,5	14	3,1	45
Tischler	92	5,5	52	11,7	40
Fleischer	38	2,2	—	—	38
Maler	16	0,9	6	1,3	10
Glasbläser	—	—	6	1,3	-6
Radio- und Fernseh- techniker	—	—	11	2,5	-11
Stricker	—	—	14	3,1	-14
Maschinenbauer	—	—	18	4,0	-18
Elektromechaniker	—	—	18	4,0	-27
Schuhmacher	—	—	27	6,1	-30
Metallbauer	—	—	30	6,7	-45
Polsterer/Sattler	—	—	45	10,0	-91
Schneider	57	3,4	148	33,2	
Insgesamt	1693		446		1247

^aHandwerkskammern Berlin, Magdeburg, Suhl. Angaben für Berlin nur Betriebe im Ostteil und nur 1.11.90-31.3.90.

Quelle: Erhebung des IAW.