

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 200

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Siebert, Horst (1993) : Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 200, ISBN 389456041X, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1189>

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

200

Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen?

von Horst Siebert

Inhaltsverzeichnis

I. Stand des Anpassungsprozesses.....	3
II. Die wachstumsorientierte Strategie	5
III. Die Perspektive der Betriebe.....	6
IV. Gibt es Alternativen?	7
V. Industrielle Kerne.....	11
VI. Zur weiteren Privatisierungspolitik.....	13
VII. Regionalpolitik und soziale Absicherung	15
Literatur	16

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Siebert, Horst:

Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen? / von Horst Siebert. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. — Kiel: Inst. für Weltwirtschaft, 1993

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 200)

ISBN 3-89456-041-X

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

Junge Bundesländer: Gibt es wirtschaftspolitische Alternativen?*

1. In der Öffentlichkeit wird verstärkt die Frage diskutiert, ob die Wirtschaftspolitik für die jungen Bundesländer nicht Alternativen entwickeln muß. An welche Alternativen könnte man denken? Sind diese Alternativen der bisher verfolgten Strategie überlegen? Soll die bisherige Strategie aufgegeben werden?¹

I. Stand des Anpassungsprozesses

2. Ein Nachdenken über Alternativen setzt eine Situationsanalyse voraus. Sicherlich entspricht für manchen die Entwicklung in Ostdeutschland nicht in allen Punkten den zu hoch gesteckten Erwartungen; es gibt allerdings auch positive Tendenzen. Im Jahr 1992 wird das Bruttoinlandsprodukt in realer Rechnung um etwa 5 vH zugenommen haben. Für 1993 wird mit 7 vH gerechnet. Gesamtwirtschaftlich ist in der Produktion also die Talsohle durchschritten. Allerdings ist ein sich selbst tragender Wachstumsprozeß noch nicht in Sicht. Ostdeutschland produzierte nach vorliegenden Schätzungen 1992 ein Bruttoinlandsprodukt von etwa 193 Mrd. DM, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage lag bei 408 Mrd. DM; die Differenz wurde durch öffentliche Transfers und privaten Kapitalzufluß finanziert.

— Für das produzierende Gewerbe insgesamt (Elektrizitäts- und Gasversorgung, Bergbau, Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe, Investitionsgüter produzierendes Gewerbe, Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe, Bauhauptgewerbe) zeichnet sich für den Index der Nettoproduktion im zweiten Halbjahr 1992 eine leichte Zunahme ab, nachdem die Nettoproduktion im ersten Halbjahr gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 4,8 vH gesunken war. Dabei weisen das Bauhauptgewerbe, Steine und Erden, Druckerei und Vervielfältigung, Ernährungsgewerbe, Eisen-, Blech- und Metallwaren sowie Stahl- und Leichtmetallbau und Schienenfahrzeuge sowohl im Verlauf als auch im Durchschnitt für das Jahr 1992 ein Plus auf. Dies sind Zweige mit einem Gewicht von 46 vH am Gesamtindex (Sachverständigenrat, 1992, Ziff. 100). Stellt man auf die Unterkategorie des verarbeitenden Gewerbes ab — kurz: die Industrie —, so hat sich die Produktion stabilisiert. Im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe, einem Teilbereich der Industrie, ist sie insgesamt (trotz der Zunahme bei Eisen-, Blech- und Metallwaren sowie bei Stahl- und Leichtmetallbau und bei Schienenfahrzeugen) im Vergleich zum ersten Halbjahr 1991 um 13,5 vH gesunken.

¹ In seinem Beitrag "Der Internist kommt zu spät" im Spiegel vom 21. Dezember 1992, einer Auseinandersetzung mit meinem Buch "Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie", vertritt Klaus von Dohnanyi die These, daß wir für die ostdeutschen Betriebe eine andere Strategie brauchen. Er schildert freilich keine. Dieser Beitrag versucht eine Antwort auf die Frage nach anderen Strategien.

* Für kritische Hinweise danke ich Alfred Boss, Hubertus Müller-Groeling und Klaus-Werner Schatz.

— Die Investitionen erreichten nach 82 Mrd. DM im Jahr 1991 — die Zahl wurde durch das Statistische Bundesamt um 10 Mrd. nach oben korrigiert — im zurückliegenden Jahr 110 Mrd. DM, davon 60 Mrd. im Unternehmensbereich (ohne Deutsche Bundespost Telekom, Deutsche Reichsbahn und Wohnungsvermietung). Für 1993 rechnet der Sachverständigenrat mit 130 Mrd. DM. Im Infrastrukturbereich wurde 1992 pro Kopf der Bevölkerung fast eineinhalb mal so viel wie in Westdeutschland investiert.

— Die Privatisierung ist weit fortgeschritten, es sind 10 700 Unternehmen von 12 500 Unternehmen aus dem Verantwortungsbereich der Treuhandanstalt entlassen. In den privatisierten Unternehmen werden neue Produkte konzipiert und neue Absatzmärkte erschlossen; hier ist ein Anpassungsprozeß angelegt.

3. Gleichwohl sind die Anpassungsprobleme im verarbeitenden Gewerbe — der Industrie — und vor allem in den noch nicht privatisierten Treuhandunternehmen gravierend, und für den Arbeitsmarkt zeichnet sich noch keine Besserung ab.

— Im verarbeitenden Gewerbe sind derzeit nach Schätzungen etwa 1,2 Mill. Personen beschäftigt, rund 20 vH der Erwerbstätigen. Die Vergleichszahl für Westdeutschland lautet 33 vH. Betrachtet man nur die Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten, so ist die Zahl der Erwerbstätigen mit 700 000 – 800 000 anzusetzen. Hier muß auf den mangelnden statistischen Informationsstand hingewiesen werden. Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten berichten nicht. Während in Westdeutschland durch die alle 10 – 15 Jahre stattfindende Arbeitsstättenzählung bis herunter auf Ein-Mann-Unternehmen die Grundgesamtheit der Unternehmen einigermaßen bekannt und damit eine Schätzbasis für die Jahreswerte gegeben ist, fehlt diese Information für Ostdeutschland. Es ist unbedingt erforderlich, die statistische Informationsbasis zu verbessern, damit Fehlinformation nicht die Grundlage der Wirtschaftspolitik wird.

— Zu privatisieren sind noch rund 1 750 Unternehmen mit 500 000 Beschäftigten. Davon haben 20 Unternehmen zwischen 1 000 und 1 500 Beschäftigte (insgesamt: 24 360); 47 Unternehmen haben mehr als 1 500 Beschäftigte (insgesamt: 215 567). Im verarbeitenden Gewerbe sind noch etwa 850 Unternehmen mit etwa 300 000 Beschäftigten zu privatisieren.

— Die noch nicht privatisierten Treuhandunternehmen arbeiten fast alle mit Verlust. Die Barverluste ohne Abschreibungen werden mit durchschnittlich 10 – 15 vH veranschlagt. In den Bereichen Elektrotechnik, Landmaschinen, Maschinenbau wird eine Umsatzrendite von minus 30 – 40 vH genannt; im Textilbereich ist die Lage noch ungünstiger. Trotz des Personalabbaus hat sich im Vergleich zu 1991 bei den noch nicht privatisierten Treuhandunternehmen die Umsatzrendite nicht verbessert.

4. Der Arbeitsmarkt reagiert mit großer Verzögerung auf die Produktion. Für 1993 wird zunächst noch einmal eine Zunahme der Arbeitslosigkeit erwartet. Selbst wenn die Produktionstätigkeit stärker anzieht, wird sich die Lage mit 1,1 Mill. Arbeitslosen und etwa 1,8 Mill. Personen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgefangen werden, nicht schnell verändern. In der politischen Diskussion stehen die Zahlen des Arbeitsmarktes im Vordergrund;

für die Frage, ob der Transformationsprozess Fortschritte macht, ist jedoch auf die Produktion abzustellen, der die Beschäftigung folgen wird, wenn die Lohnpolitik nicht die falschen Anreize setzt.

II. Die wachstumsorientierte Strategie

5. Bisher ist für die jungen Bundesländer eine wachstumsorientierte Strategie mit folgenden Elementen kennzeichnend:

- Zentraler Ansatzpunkt ist, den volkswirtschaftlichen Produktionsapparat zu erneuern, indem die Investitionen massiv gefördert werden, und zwar durch Investitionszulagen (derzeit 12 vH), Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (bis zu 23 vH) und Sonderabschreibungen für Ausrüstungsgüter in Höhe von 50 vH im ersten Jahr. Zudem gibt es eine Vielzahl von weiteren Programmen. Diesem Ansatz liegt die Überlegung zugrunde, daß der Kapitalstock der ehemaligen DDR obsolet war und von Grund auf neu geschaffen werden muß. Mit dem Aufbau des Kapitalstocks entstehen die zukünftigen Arbeitsplätze.
- Die Menschen werden durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgefangen; die alten Unternehmen werden jedoch, wenn sie sich am Markt nicht behaupten können und wenn sich letztendlich kein Investor für sie findet, nicht erhalten. Der Schutz der Menschen wird von der Erhaltung der alten Unternehmen abgekoppelt.
- Die ehemaligen Staatsunternehmen werden vorrangig privatisiert. Es muß sich am Markt erweisen, ob die Unternehmen, nachdem sie in erheblichem Ausmaß umstrukturiert worden sind, lebensfähig sind.

Dieser Ansatz mutet den Menschen in der Übergangszeit viel zu; die damit verbundene Bürde der Anpassung zahlt sich aber dadurch aus, daß sich die jungen Bundesländer mit ihrem volkswirtschaftlichen Produktionsapparat und mit ihrer Produktivität an das westdeutsche Niveau annähern. Diese Strategie braucht allerdings Durchstehvermögen; sie darf nicht auf kurzfristig auftretenden politischen Druck reagieren.

6. Annäherung kann nicht eine perfekte Angleichung bedeuten. In Westdeutschland bestehen beachtliche Unterschiede in der Leistungskraft zwischen den einzelnen Regionen, gemessen etwa am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. So erreicht 1991 der Stadtstaat Hamburg 164 vH des westdeutschen Durchschnitts, während Flächenstaaten wie das Saarland und Niedersachsen bei 85 bzw. 84 vH liegen (Baden-Württemberg: 107 vH). Es ist deshalb durchaus realistisch, für das Gebiet der jungen Bundesländer insgesamt eine Annäherung auf 80 vH des westdeutschen Niveaus zu veranschlagen; dabei wird in Ostdeutschland ein erheblicher Unterschied zwischen den einzelnen Teilregionen bestehen.

7. Ein wichtiges Element einer wachstumsorientierten Strategie ist die Beseitigung der wachstumslimitierenden Engpässe, denn es hängt von diesen Flaschenhälsen ab, ob und wie schnell ein sich selbst tragender Wachstumsprozeß beginnen kann.

— Die administrativen und politischen Entscheidungsprozesse brauchen entschieden zu viel Zeit. Dies gilt für die Entwicklung neuer Wohngebiete ebenso wie für die großräumliche Flächennutzungsplanung. Im Jahr 1992 blockierten der mittlerweile beigelegte Streit zwischen den Kommunen und den großen Elektrizitätsversorgungsunternehmen um die regionale Stromversorgung und die noch ungeklärten Abbaurechte für die Braunkohle durch entsprechende Entscheidungen der Länderparlamente ein Investitionsvolumen von etwa 30 Mrd. DM.

— Die westdeutschen Regulierungen passen nicht auf eine Volkswirtschaft im Transformationsprozeß. In Westdeutschland hat der Bau des Flughafens in München vom ersten politischen Anstoß bis zur Inbetriebnahme 30 Jahre gedauert. Mit diesen Zeiten können die neuen Bundesländer nicht aufgebaut werden. Dieses Problem wird insbesondere virulent, wenn es in den jungen Bundesländern bei der Verkehrsinfrastruktur nicht mehr nur um die Erneuerung der alten Trassen geht, für die Genehmigungen nicht erforderlich sind.

— Die Eigentumsunsicherheit behindert zwar nach Aussage von Experten nicht mehr die Privatisierung und Reprivatisierung von Unternehmen, sie ist aber zusammen mit den kontrollierten Mieten nach wie vor ein zentrales Hemmnis im Immobilienbereich, also in der Wohnungswirtschaft und bei der Erneuerung der Innenstädte. Daran aber hängt die Entwicklung der mit dem Bausektor verbundenen Wirtschaftszweige. Gerade im Wohnungsbau könnten Investitionen stimuliert und Arbeitsplätze geschaffen werden.

III. Die Perspektive der Betriebe

8. Die einzelnen Betriebe müssen sich an die neuen Bedingungen anpassen: Sie müssen ihren Personalstand verringern, um die Produktionskosten zu senken, sich neu organisieren, um flexibler reagieren zu können, ihre Produktionstechnologie erheblich verbessern, neue Produkte schaffen, mit denen sie sich auf den Märkten etablieren können, Produkte durch aktives Marketing den Nachfragern näher bringen, und sie brauchen ein neues Management sowie Kapitalmittel, um ihren obsoleten Produktionsapparat zu erneuern.

9. Die ostdeutschen Betriebe sind gut beraten, davon auszugehen, daß die Märkte in der GUS weggebrochen sind, und zwar weil die GUS infolge der Konvertibilität der Währungen in harten Devisen anstatt in Transfer-Rubel zahlen muß und weil infolge des Transformationschocks das Sozialprodukt in der GUS stark zurückgegangen ist. Lediglich in den mitteleuropäischen Ländern wird sich die Lage allmählich stabilisieren. Die Chance der ostdeutschen Unternehmen kann deshalb nur darin bestehen, auf die westlichen Märkte vorzudringen. Sie müssen sich in bestehende Lieferbeziehungen einmischen; ihre Produkte müssen qualitativ

besser und bei gleicher Qualität billiger sein. Im Prinzip müssen sie mit einer ähnlichen Strategie wie die Japaner die westlichen Märkte erobern. Nur durch den Export nach Westen läßt sich eine Exportbasis in den neuen Bundesländern aufbauen, die es gestattet, durch die internationale Arbeitsteilung Wohlstand und höhere Einkommen in Ostdeutschland zu schaffen.

10. Neues Management, die Zufuhr von Kapital und in der Regel auch neue Produkte erfordern neue Eigentümer. Von daher ist und bleibt die Privatisierung das Herzstück des Transformationsprozesses. Mit staatlichen Unternehmen wird die Umstellung nicht zu schaffen sein. Ein privater Investor wird aber nur dann ein Unternehmen erwerben und dort investieren, wenn ein Markterfolg erwartet wird.

Die Umstrukturierung von Unternehmen, Investitionen und das Eindringen auf Märkte brauchen Zeit und sind mit Verlusten verbunden. Wenn die privatisierten Unternehmen nicht in bestehende Absatzbeziehungen westdeutscher oder internationaler Mutterfirmen einbezogen werden und sich selbst auf dem Markt etablieren müssen, sind der Zeitbedarf der Anpassung, die Verlustphase und damit das unternehmerische Risiko besonders groß.

IV. Gibt es Alternativen?

11. In einer als unbefriedigend empfundenen Situation sucht man nach wirtschaftspolitischen Alternativen. Welche Maßnahmen kämen als Alternativen in Betracht? Und: Welches sind die Kriterien, nach denen mögliche Maßnahmen beurteilt werden können? Sie sollten

- einen neuen Kapitalstock schaffen und die alten Strukturen auflösen;
- dazu beitragen, daß wettbewerbsfähige Einheiten entstehen, die sich am Markt behaupten können;
- so beschaffen sein, daß es für die mit ihnen verbundenen Finanzmittel in Ostdeutschland keine bessere Alternative gibt; die Finanzmittel sollten also nicht irgendwo anders in den jungen Bundesländern besser eingesetzt werden können;
- aus gesamtdeutscher Sicht sicherstellen, daß ihre Finanzierung nicht die westdeutsche Volkswirtschaft lähmt.

12. Grundsätzlich sind wirtschaftspolitische Maßnahmen vorzuziehen, die automatisch wirken und die diskretionäre Entscheidungen staatlicher Stellen im Einzelfall, etwa die Überprüfung der Erfüllung von Kriterien, vermeiden. Bei möglichen Maßnahmen stellt sich die Frage, ob sie nur für die noch in der Obhut der Treuhand befindlichen Unternehmen gelten sollen, ob sie speziell für das verarbeitende Gewerbe — die Industrie —, und zwar einschließlich der bereits privatisierten Unternehmen, zugeschnitten werden sollen, oder ob sie auf alle Unternehmen der neuen Bundesländer, also auch auf jene, die nichthandelbare Güter herstellen, zu beziehen sind.

Läßt man mögliche Maßnahmen, die an den Kosten der Unternehmen oder an einer Verbesserung der Absatzchancen ansetzen könnten, Revue passieren, so ergibt sich folgendes Bild.

13. *Lohnsubventionen* sind vor allem von der anglo-amerikanischen Literatur als eine mögliche Alternative zur Förderung der Investitionen interpretiert worden. Sie würden den Unternehmen einen Teil der Arbeitskosten nehmen und sie von daher wettbewerbsfähiger machen. Die Nachteile: Lohnsubventionen bringen keine Erneuerung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparats mit sich, sie sind kein Anreiz zu neuen Produkten, und sie werfen ein Moral-hazard-Problem in dem Sinne auf, daß die Gewerkschaften den durch die Lohnsubvention geschaffenen Spielraum für höhere Löhne nutzen. Die zu hohen Lohnabschlüsse für Ostdeutschland in den letzten beiden Jahren würden nachträglich honoriert.

14. Im Rahmen der *Investitionsförderung* mag man überlegen, ob die Unternehmensgründung zusätzlich erleichtert wird und die Investitionszulage — wie geplant — bei Investitionen bis zu 1 Mill. DM erhöht wird, um den Mittelstand zu fördern.

Mittelfristig ist die Frage zu stellen, ob die Investitionsförderung regionalisiert werden soll, d.h., ob sie nur noch in Problemgebieten gewährt wird. Dabei ist zu entscheiden, ob man eher auf die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", die diskretionäre Entscheidungen des Staates erfordern, setzt, oder ob man mit automatischen Investitionszulagen, auf die ein Anspruch besteht, operiert. Für die automatische Variante sprechen die Einfachheit des Verfahrens und die Tatsache, daß bürokratische Entscheidungen nicht erforderlich sind.

15. Die *Exporte* Ostdeutschlands sind seit 1989 auf ein Drittel des Ausgangsniveaus zusammengebrochen. Auch noch so trickreiche Finanzierungsmethoden, bei denen das Geld der Ware vorangetragen wird, können an dem Tatbestand nichts ändern, daß der GUS-Markt auch in Zukunft verloren bleibt. Es wäre verfehlt, Unternehmensstrategien auf Absatzmärkte in der GUS aufzubauen. Dieser Export kann auch nicht durch Steuermittel alimentiert werden.

16. Bei einer *Mehrwertsteuerpräferenz* würden ostdeutsche Unternehmen von der Abführung der den Abnehmern in Rechnung gestellten Umsatzsteuer befreit. Dies würde es ihnen ermöglichen, ihre Produkte preiswerter anzubieten. Auf diese Weise würden sie wettbewerbsfähiger. Hierzu sind verschiedene Varianten in der Diskussion.

— Das Berlinförderungsgesetz gab den Berliner Produzenten eine Herstellerpräferenz und ihren Abnehmern eine Abnehmerpräferenz. Es konnte allerdings nur praktiziert werden, weil die Lieferung von und nach Berlin kontrolliert werden konnte. Ein solches Verfahren kann zwischen West- und Ostdeutschland nicht mehr angewandt werden.

— Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 1992 im Rahmen des derzeit praktizierten Vorsteuerabzugsverfahrens folgende Alternative diskutiert. Ostdeutsche Unternehmen führen die den Abnehmern in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht ab, dürfen aber die Vorsteuer nicht abziehen. Diese Regelung wirft folgende Fragen auf:

- Bei einem Steuersatz von 15 vH und bei einer Wertschöpfungsquote von 60 vH gewinnt der ostdeutsche Anbieter einen Spielraum für Preissenkungen von 9 vH. Gegenzurechnen ist allerdings der Fortfall von Vorsteuerabzügen auf Investitionen. Dies weist darauf hin, daß die Anreizwirkung eher gering sein wird.
- Lieferungen ins Ausland werden ohnehin nicht mit der Mehrwertsteuer belegt, können also bei diesem Ansatz auch nicht durch eine Mehrwertsteuerpräferenz begünstigt werden. Exporte werden sogar erschwert, wenn die Berechtigung zum Vorsteuerabzug entfällt. Hier müßte man den Unternehmen eine Option einräumen, ob sie die Mehrwertsteuerpräferenz nutzen wollen.
- Investitionen sind von der üblichen Mehrwertsteuer ausgenommen; sie würden bei Einführung der Mehrwertsteuerpräferenz nicht begünstigt, sondern wegen des fehlenden Vorsteuerabzugs sogar erwartet. Auch hier müßte man für Unternehmen, die viel investieren, eine Option einräumen.
- Die Anreize zur Umgehung, etwa bei der Berechnung von Lieferungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften, sind beachtlich. Ferner sind Pro-forma-Verlagerungen des rechtlichen Firmensitzes zu erwarten.
- Es ist zweifelhaft, ob eine Mehrwertsteuerpräferenz mit den Regelungen der Europäischen Gemeinschaft übereinstimmt.

17. Eine andere Variante würde darin bestehen, auch den Vorsteuerabzug zuzulassen. Unternehmen könnten also die gezahlte Vorsteuer abziehen; die Mehrwertsteuer, die sie dem Abnehmer anlasten, würden sie nicht zu zahlen haben. Der Abzug der im Vorumsatz enthaltenen Steuer wirkt wie eine Kostenentlastung; die Nichtzahlung der Steuer auf den Umsatz ist eine Preissubvention für das Produkt. Gegebenenfalls würde bei Lieferungen ins Ausland eine fiktive Mehrwertsteuer von 15 vH ersetzt.

In diesem Fall ist mit erheblichen Umgehungen und Verzerrungen zu rechnen. Es würde sich für einen ostdeutschen Betrieb — auch einen Handelsbetrieb — lohnen, westdeutsche Produkte zu beziehen, die Vorsteuer abzuziehen und dann diese Produkte wieder nach Westdeutschland zu exportieren. Beim Bezug eines Produkts zu 115 DM könnte die Vorsteuer von 15 vH abgezogen werden; das Produkt könnte dann zu einem Preis von knapp über 100 DM plus 15 vH Mehrwertsteuer nach Westdeutschland exportiert werden. Das ostdeutsche Unternehmen hätte einen Gewinn von etwa 15 vH, wenn man Transportkosten vernachlässigt. Möglichkeiten, diese Umgehung zu vermeiden, sind nicht zu erkennen.

18. Nach dem Necker-Vorschlag soll die ostdeutsche Wertschöpfung mit einer Wertschöpfungsbeihilfe prämiert werden. Die Wertschöpfung ist definiert als Umsatz minus Vorleistungen (einschließlich der darin enthaltenen Steuer, aber ohne Investitionen) und minus Abschreibungen. Die Nettoinvestition ist also Teil der Bemessungsgrundlage für die Wertschöpfungsprämie. Diese Regelung soll auf den Bereich der Industrie beschränkt sein. Eine solche Prämie begünstigt das Einkommen der Produktionsfaktoren, also im wesentlichen Lohn- und Unternehmer- und Zinseinkommen und kommt damit einer Lohnsubvention sehr nahe. Auch hier tritt das Problem auf, daß bei Mutter- und Tochtergesellschaften, die in West- und Ostdeutschland tätig sind, wegen der internen Verrechnungspreise schwer zu ermitteln ist, wo die Wertschöpfung erfolgt ist. Rein formelle Verlagerungen von

Unternehmenssitz sind zu erwarten. Ferner wird die Konzentration begünstigt, da es sich lohnt, Aktivitäten in den industriellen Bereich zu integrieren. Es ergeben sich damit Anreize, die Entflechtung der ostdeutschen Unternehmen wieder rückgängig zu machen. Will man eine solche Präferenz nicht auf die Industrie beschränken, so stellt sich die Frage, ob die Mehrwertsteuerpräferenz zusätzlich zur Investitionsförderung erforderlich ist und wie hoch die Belastung des Staatshaushalts sein wird. Allemal würde jede Form der Mehrwertsteuerpräferenz wegen der geringen Preiseffekte nur dann wirken, wenn sie für einige Jahre gilt.

19. Man könnte erwägen, den Absatz der ostdeutschen Unternehmen durch *Local-content-Vorschriften* zu fördern. So wäre es denkbar, daß die ostdeutschen Länder und Gemeinden — zeitlich befristet — verstärkt ostdeutsche Anbieter mit ihren Aufträgen bedenken. Sie würden dies beispielsweise selbst dann tun, wenn ostdeutsche Anbieter nicht wettbewerbsfähig wären, etwa mit dem Preis bis zu 5 oder 10 vH teurer wären als andere Anbieter. Auch bei Projekten des Bundes könnte so verfahren werden. Allerdings würden dadurch die staatlichen Aufträge entsprechend teurer.

Local-content-Vorschriften für Unternehmen durch Vorschriften, etwa als Prozentsatz der Bezüge, zu formulieren, erscheint nicht sinnvoll. Denn es müßte im einzelnen kontrolliert werden, welche Bezüge aus Ostdeutschland stammen. Dies wäre selbst dann der Fall, wenn man für alle westdeutschen Unternehmen eine Verpflichtung definieren würde, x vH aller Bezüge in Ostdeutschland zu tätigen, aber zulassen würde, daß diese Verpflichtung transferierbar ist, also von anderen westdeutschen Unternehmen übernommen werden dürfte. Hier bleibt nur der Weg des moralischen Appells an die westdeutschen Unternehmen, verstärkt ostdeutsche Produkte zu erwerben, etwa Beauftragte für die jungen Bundesländer zu ernennen, die es sich zu einer eigenen und auch einer nationalen Sache machen, Produkte aus den neuen Bundesländern zu kaufen.

20. Die Analyse möglicher Ansatzpunkte macht deutlich, daß

- die Stützung der Exporte in die GUS und Local-content-Vorschriften für die private Wirtschaft nicht zu empfehlen sind;
- Präferenzen im Rahmen der Mehrwertsteuer nur auf mittlere und längere Frist wirken, also auf entsprechende Frist angesetzt werden müßten;
- mit der Mehrwertsteuerpräferenz Verzerrungen und Umgehungen verbunden sind.

Alternative Maßnahmen dürfen die Revision der Lohnpolitik nicht ersetzen. Sie würden sonst nur die zu hohen Lohnabschlüsse kompensieren; die Tarifparteien hätten dann die volkswirtschaftlichen Kosten der Lohnabschlüsse auf die Allgemeinheit verlagert. Dies gilt tendenziell auch für die Wertschöpfungsbeihilfe. Bei der Mehrwertsteuerpräferenz ist zu beurteilen, ob die Umgehungen als kontrollierbar betrachtet werden können. Ferner muß auch beantwortet werden, ob die entgangenen Steuereinnahmen als zu hoch eingeschätzt werden. Ob zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden sollen, hängt überdies davon ab, ob die Investitionsförderung als ausreichend betrachtet wird. Eine wichtige Voraussetzung zur Beantwortung dieser Frage ist eine nüchterne Bestandsaufnahme, die auch die Unternehmen mit unter 20 Beschäftigten einschließt, also eine bessere Datenbasis, als wir sie derzeit haben. Bei der Frage, ob

und welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden sollen, ist auch die Größenordnung des Problems im Auge zu behalten. Stellt man auf die Industrie ab, so geht es letztlich um 850 noch zu privatisierende Unternehmen mit 300 000 Beschäftigten. Schließlich ist ein zentraler Aspekt, ob man bereit ist, darauf zu bauen, daß Marktprozesse die neuen Betriebe schaffen werden. Viel spricht dafür, weiterhin auf die Investitionsförderung zu setzen.

21. Wenn dennoch die Investitionsförderung als nicht hinreichend betrachtet wird, so kann man die Alternative, Ostdeutschland bei den Unternehmenssteuern als *Niedrigsteuergbiet* auszuweisen, wieder ins Bild nehmen. Zu denken wäre an niedrige Körperschaftssteuern. Dies wäre ein Anreiz für die Unternehmen, der auf mittlere Frist zu einer größeren Dynamik führt und nicht die Faktorintensitäten verzerrt. Langfristig könnte die ostdeutsche Regelung auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden. Ein solcher Ansatz würde Vorstellungen aufgreifen, wie sie für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft vor der Vereinigung entwickelt wurden. Allerdings ist die Trennung der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer problematisch und schwierig. Man müßte also die gesamte Einkommensentstehung bei einem Niedrigsteuergbiet von der Steuer teilweise ausnehmen, d.h., auch die Einkommensteuer müßte geringer sein. Begleitet werden müßte ein solcher Ansatz von einer stärkeren Privatisierung staatlicher Aktivitäten und einer institutionellen Modernisierung der gesamten deutschen Volkswirtschaft.

V. Industrielle Kerne

22. Verstärkt wird die Forderung erhoben, daß der Staat eine aktive Industriepolitik für Ostdeutschland betreiben soll. Es wird verlangt, daß die industriellen Kerne erhalten werden sollen.

Grundsätzlich ist die Vorstellung richtig, daß die Industrie wegen der Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen für die Wirtschaft einer Region wichtig ist. Industrieunternehmen stimulieren durch ihre Bezüge die Nachfrage für Zulieferer, können die Ausgangsbasis für Weiterverarbeitung sein und lassen Faktoreinkommen entstehen, das Nachfrage für die nichthandelbaren Güter einer Region entfaltet. Allerdings hat entgegen der landläufigen Vorstellung der sogenannte sekundäre Sektor in einer modernen Volkswirtschaft an Bedeutung verloren, in Westdeutschland schrumpfte er von 44 vH der Beschäftigten (1960) auf derzeit etwa 33 vH der Beschäftigten. In der ostdeutschen Planwirtschaft war überdies die Industrie überdimensioniert; die damalige Situation kann aber nicht der Referenzmaßstab sein.

Zudem kennt die Wirtschaftswissenschaft das Phänomen der Beharrung oder der Hysterese, und zwar vor allem deshalb, weil sich Bestandsgrößen wie der Kapitalstock, aber auch eingeübte Verhaltensweisen, nur langsam ändern. Von daher ist die Befürchtung, daß Strukturen, wenn sie einmal weggebrochen sind, nicht wieder leicht aufgebaut werden können, ernst zu nehmen.

23. Allerdings führt die Vorstellung der industriellen Kerne in mancherlei Hinsicht in die Irre.

— Die öffentliche Diskussion geht von der Idee aus, daß die jungen Bundesländer die gleiche Industriestruktur haben sollten wie Westdeutschland. Dies erinnert ein wenig an vergangene Zeiten, als die ehemalige DDR versuchte, eine Replika der westdeutschen Wirtschaft zu sein. In Westdeutschland haben wir beachtliche Unterschiede in der sektoralen Struktur der einzelnen Regionen; und wir sehen in Westeuropa erhebliche Unterschiede in der Industriestruktur. Man kann nicht erwarten, daß eine Region mit 16 Mill. Einwohnern die gleiche Industriestruktur wie eine Volkswirtschaft mit 60 Mill. Einwohnern hat. Auch innerhalb Ostdeutschlands wird es eine Differenzierung in der Industriestruktur geben.

— Überdies ist es normal, daß in einer Volkswirtschaft, die erhebliche Transfers erhält, der Bereich der nichthandelbaren Güter, also der Dienstleistungen, relativ stark expandiert. Hier liegt ein ähnliches Phänomen wie bei einem Ressourcenboom in einem Rohstoffland vor. Der Ressourcenboom sorgt für zusätzliches Einkommen, das für nichthandelbare Güter ausgegeben wird. Damit expandiert der Dienstleistungssektor und attrahiert Produktionsfaktoren zu Lasten der Industrie. Es kommt bei dieser sogenannten holländischen Krankheit — die Niederlande erlebten einen Ressourcenboom infolge der Erdgasfunde — zu einer Deindustrialisierung, die auch für die Ölländer Großbritannien und Norwegen und das rohstoffreiche Australien beobachtet wurde. Die Transfers nach Ostdeutschland, und zwar sowohl der öffentliche wie auch der private Kapitalzustrom, in Höhe von rund 200 Mrd. DM wirken sich grundsätzlich ähnlich aus. Die Nachfrage nach nichthandelbaren Gütern wird stimuliert, und — in relativer Betrachtung — geht der Anteil der Industrie zurück.

— Das Argument, daß Industrie wichtig ist, bedeutet noch nicht, daß die derzeit bestehende Industrie der neuen Bundesländer für die Zukunft die richtige Industrie ist. Die alten Unternehmen spiegeln die Rahmenbedingungen des verblichenen Wirtschaftssystems, vor allem die von oben geplante Arbeitsteilung im RGW-Raum wider. Man kann nicht davon ausgehen, daß die alten Unternehmenseinheiten überlebensfähig sind. Es wäre verfehlt, auf die alten Strukturen zu setzen und das Alte erhalten zu wollen. Dies würde zu einer Verkrustung der jungen Bundesländer führen; eine Modernisierung würde unterbleiben.

— Man muß sich von der Vorstellung lösen, daß der Staat Informationen darüber hat, welche Produktionen und welche Produkte in der Zukunft florieren werden. Die Politik hat diese Informationen nicht; die Amtsstuben haben sie auch nicht.

— Es gibt eine Verwendungskonkurrenz zwischen der Erhaltung des Alten und der Förderung des Neuen. Jede Mark, die in die Erhaltung alter Strukturen hineingesteckt wird, geht für die Entwicklung neuer Strukturen verloren.

— Die Frage, was ein industrieller Kern ist, muß letzten Endes auf den Märkten entschieden werden. Wenn die Vertreter von Ländern und Gemeinden, aber auch Interessenvertreter aus der Wirtschaft den industriellen Kern Ostdeutschlands definieren würden, kann man sich leicht vorstellen, was alles an politisch Wünschenswertem in diesen Kern hineingepackt würde.

— Das gravierendste Problem einer Industriepolitik, wie sie in der Öffentlichkeit diskutiert wird, ist, daß sie immense Summen verschlingen würde; die Schulden von 250 Mrd. DM, die die Treuhand hinterläßt, wären dann nur die Spitze des Eisbergs, und die Staatsverschuldung würde die deutsche Finanzpolitik auf Jahre hinaus dominieren. Es kann nicht im Interesse der neuen Bundesländer sein, wenn der westdeutsche Wirtschaftsmotor abgewürgt wird. Dann werden auch die Investitionen westdeutscher Unternehmen in den jungen Bundesländern in Mitleidenschaft gezogen.

VI. Zur weiteren Privatisierungspolitik

24. Betriebe, die nichthandelbare Güter in den neuen Bundesländern produzieren, finden nicht zuletzt wegen der Transfers eine hinreichende Nachfrage vor; hier sind zusätzliche Maßnahmen nicht erforderlich. Privatisierte Unternehmen, die handelbare Güter produzieren, müssen sich den Marktbedingungen stellen; hier gilt es, die Konzepte der privaten Investoren umzusetzen. Sicherlich werden die Pläne durch den Einbruch der Konjunktur im Westen und durch den Kollaps der Märkte im Osten beeinträchtigt, aber die privaten Investoren müssen diese Risiken tragen. Niemand sollte die Nase rümpfen, wenn sie nach einer harten Anpassung Gewinne machen.

25. Damit reduziert sich die Frage nach alternativen Instrumenten auf die noch nicht privatisierten 1 750 Treuhandunternehmen. Interessant an diesen Unternehmen sind in der Regel nicht die Produkte. Denn zukunftssträchtige Produkte hätten bisher Investoren angezogen. Interessant an den Betrieben sind die qualifizierten Arbeitskräfte, das dort vorhandene technische Wissen, möglicherweise der Standort im weitesten Sinne, und diese Kombination der Produktionsfaktoren muß in aller Regel auf ein neues Produkt umorientiert werden, das auf den westlichen Märkten verkäuflich ist.

26. Wo dies nicht zu erwarten ist, wo die alten Produkte keinen Absatz finden, kann die Produktion nicht weitergeführt werden. Wenn Treuhandbetriebe bei einem Umsatz von 100 DM auch in Zukunft einen Verlust von 40 bis 70 DM einfahren, so bedeutet dies, daß die Kosten der Produktion nicht durch den Preis hereinkommen. Ressourcen werden vergeudet, die an anderer Stelle effizienter eingesetzt werden könnten.

Für eine Übergangszeit hat die Treuhand Betriebe über Wasser gehalten, auch solche mit einer negativen Umsatzrendite. Dies wird auch 1993 noch der Fall sein. Die Treuhandanstalt hat für die Kapitalausstattung ihrer Unternehmen im Rahmen der Bilanzmaßnahmen, durch Finanzhilfen und durch Bürgschaften einen beachtlichen Betrag aufgewandt, der bis Ende 1992 auf 120 Mrd. DM veranschlagt wird. Eine solche Subventionierung ist nur vertretbar, wenn die gestützten Betriebe überleben werden, wenn für sie eine Chance der Privatisierung besteht.

Grundsätzlich muß die Treuhandanstalt bei der Vergabe von Finanzmitteln an die noch nicht privatisierten Treuhandunternehmen eine Art internen Kapitalmarkt simulieren und die knappen Finanzmittel an die Stellen mit den größten Chancen vergeben. Dabei könnte man sich automatische Verfahren vorstellen, etwa eine gleich große prozentuale Verlustbeteiligung der Treuhandanstalt am Umsatz jeder ihrer Unternehmen. Betriebe, die auch mit Subventionierung noch einen Verlust machen, würden geschlossen. Ein solcher Automatismus müßte glaubwürdig degressiv gestaltet sein. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die Bedingung einer glaubwürdigen degressiven Gestaltung erfüllt werden kann. Außerdem wird die Öffentlichkeit nicht bereit sein, automatische Lösungen zu akzeptieren.

27. Die Treuhandanstalt muß den bisher beschrittenen Weg, nämlich die alten Strukturen aufzulösen und möglichst schnell zu privatisieren, weitergehen.

— Die Privatisierung kann bei pragmatischer Betrachtung auch zu einem negativen Kaufpreis vorgenommen werden, wie dies wohl in einer Reihe von Fällen bisher geschehen ist. Allerdings ist die Bedingung zu setzen, daß ein Investor mit einem glaubwürdigen Konzept das Unternehmen übernimmt. Diese Bedingung ist sicherlich nur schwer in einer perfekten Weise zu erfüllen. Einmal sind Beschäftigungs- und Investitionszusagen kaum kontrollierbar. Zum anderen können unternehmerische Pläne schwerlich für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren verbindlich festgelegt werden. Hinzu kommt, daß sich bei einem negativen Kaufpreis wirtschaftliche Kriterien und politische Desiderata überlagern.

— Die Zahlungsbereitschaft eines Investors wird nur auf die Marktchancen des zu erwerbenden Unternehmens abstellen. Er kann aus seinem privatwirtschaftlichen Kalkül heraus nicht berücksichtigen, ob das von ihm erworbene Unternehmen sich positiv auf andere Unternehmen auswirkt. Hier ist es die Aufgabe der Treuhandanstalt, entweder Pakete zu schnüren oder einem einzelnen Investor einen Preisnachlaß (oder negativen Kaufpreis) zu gewähren, wenn sein Erwerb sich insgesamt positiv auf andere Unternehmen auswirkt. Dies gilt etwa, wenn es sich, wie im Chemiebereich, um Industriekomplexe handelt. Die Treuhandanstalt kann solche Interdependenzen durchaus berücksichtigen.

— Die Privatisierung ist eine auf lange Frist orientierte Aufgabe. Sie sollte von der westdeutschen Konjunkturlage, die den Privatisierungsprozeß erschwert, abgeschirmt werden. Dies ist möglich, wenn die Treuhandanstalt günstige Konditionen einräumt.

— Das Konzept der Management-KGs ist grundsätzlich ein sinnvoller Ansatz, die Privatisierung gerade im industriellen Bereich voranzubringen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Politik sich heraushält und die Management-KGs nicht für eine konservierende Industriepolitik benützt. Der Manager, der wie ein privater Unternehmer handeln kann, hat ein Interesse daran, die Unternehmen zu einem guten Kaufpreis zu privatisieren; er wird sich also intensiv bemühen, einen privaten Investor zu finden. Die Management-KGs werden im übrigen noch weitergeführt, wenn die Treuhand Ende 1993 ihr operatives Geschäft einstellt.

— Unternehmen, die nicht in die Management-KGs aufgenommen werden und die bis Ende dieses Jahres nicht privatisiert sind, sollten in die Verantwortung der jungen Bundesländer

übergehen. Die Länder sollten diejenigen Unternehmen, die sie für wichtig halten, aus ihren Länderhaushalten finanzieren. Auf diese Weise wird die Verwendungskonkurrenz der staatlichen Mittel in den politischen Entscheidungsprozessen deutlich gemacht, bei denen dann abzuwägen ist, ob eine Mark in die alten Unternehmen oder etwa in die Infrastruktur gesteckt wird. Die Treuhandanstalt kann dabei wie in der Lösung "Freital" die sonst anfallenden Stilllegungskosten zuschießen.

VII. Regionalpolitik und soziale Absicherung

28. Regionalpolitische Maßnahmen werden in den neuen Bundesländern für Problemregionen notwendig sein. Zum einen können einzelne Unternehmen für eine Region eine dominante Bedeutung haben. Zum anderen gilt es, einen Pool qualifizierter Arbeitskräfte zu erhalten. Hier ist durch den Ausbau der Infrastruktur die Attraktivität der Regionen zu erhöhen. Die Regionen stehen in einem Standortwettbewerb und müssen durch eine Industrieansiedlungspolitik versuchen, sich für potentielle Investoren attraktiv zu machen.

29. Der Umbau der neuen Bundesländer wird von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu begleiten sein. Wir wissen, daß der Arbeitsmarkt im Vergleich zur Produktion träge reagiert. Selbst dann, wenn die Produktion wieder stärker nach oben tendiert und wir einen sich selbst tragenden Wachstumsprozeß in den jungen Bundesländern haben, wird es wohl unumgänglich sein, die Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie AB-Maßnahmen aufzufangen.

30. Das Plädoyer ist also, bei der wachstumsorientierten Politik zu bleiben und auch die Ausdauer und Geduld dafür zu haben. Dies heißt,

- die privaten Investitionen zu fördern,
- die Unternehmen mit Vorrang zu privatisieren,
- die wachstumslimitierenden Engpässe zu beseitigen und
- die Menschen sozial abzusichern.

Marktprozesse brauchen Zeit. Dazu ist Geduld notwendig. Man kann nicht wie die Amerikaner beten: "Lieber Gott, gib mir Geduld. Aber bitte gleich." Vielmehr gilt: "Wer meint, alle Früchte werden mit den Erdbeeren reif, versteht nichts von den Trauben" (Paracelsus).

Literatur

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, BERLIN, INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT AN DER UNIVERSITÄT KIEL, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Siebter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 198/199, Dezember 1992.

NECKER, Tyll, "Wertschöpfungspräferenz für Ostdeutschland". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Dezember 1992.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Für Wachstumsorientierung — gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart 1992.

SIEBERT, Horst (1992a), "Jede Mark für alte Strukturen fehlt bei der Entwicklung neuer Strukturen". Handelsblatt, 21. Dezember 1992.

— (1992b), Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie. Stuttgart 1992.