

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 3/95

Berlin

Stöglin

19. Januar 1995

62. Jahrgang

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

ZWÖLFTER BERICHT

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Unter Mitarbeit des
Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Seit Anfang 1991 arbeiten das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft an einem Forschungsprojekt, das sich mit dem gesamtwirtschaftlichen und unternehmerischen Neuaufbau in Ostdeutschland befaßt. Ziel des Forschungsprojektes ist es, die Informationsbasis über die ostdeutsche Wirtschaft, die immer noch von großen Veränderungen geprägt ist, zu verbreitern. Die Institute legen hiermit ihren zwölften Bericht vor¹. Gegenüber dem vollständigen Bericht ist diese Fassung um Fallstudien, um den Tabellenanhang und um einige Textpassagen gekürzt. Der Gesamtbericht erscheint zugleich als Kieler Diskussionsbeitrag, Nr. 245 und in der Forschungsreihe des IWH, Nr. 1/95.

Während die Berichte früher jeweils ein breites Spektrum von Themen abdeckten, behandeln sie seit dem zehnten Bericht wechselnde Schwerpunktthemen. Die beiden letzten Berichte hatten die Entwicklung in Industrie und Dienstleistungssektor zum Thema. Der zwölfte Bericht befaßt sich mit der Erneuerung und Modernisierung des Kapitalstockes in den neuen Bundesländern. Im Mittelpunkt stehen eine Bestandsaufnahme der Entwicklung von Investitionen und Anlagevermögen sowie eine kritische Analyse der Determinanten des Potentialwachstums und der Konzepte der Investitionsförderung.

¹ Die ersten elf Berichte wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung im Wochenbericht, Nr. 12/91, 24/91, 39-40/91, 51-52/91, 12-13/92, 39/92, 52/92, 13/93, 41/93, 15/94 und 31/94, sowie vom Institut für Weltwirtschaft in den Kieler Diskussionsbeiträgen, Nr. 168, 169, 176, 178, 183, 190/191, 205/206, 218/219, 231 und 236/237 veröffentlicht. Zudem erschienen der neunte, der zehnte und der elfte Bericht in der Forschungsreihe des IWH Nr. 6/93, 1/94 und 6/94.

Wachstums- und Beschäftigungseffekte von Investitionen: Einige grundsätzliche Überlegungen

Der wirtschaftliche Neuaufbau in den ostdeutschen Bundesländern kommt inzwischen zügig voran. Doch noch liegt das Ziel — gleiche Lebensbedingungen wie in den westdeutschen Bundesländern — in weiter Ferne. Vor allem die hohe Arbeitslosigkeit lastet schwer auf den Menschen. Zwar ist die Wende am Arbeitsmarkt inzwischen erreicht: Der Abbau unproduktiver Arbeitsplätze wird durch das Entstehen neuer, hochwertiger Arbeitsplätze ausgeglichen. Aber damit kann niemand zufrieden sein. Es bedarf weit mehr als einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze, damit alle Arbeitsuchenden eine Beschäftigung finden können.

Auf welche Weise neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, ist im Grundsatz nicht strittig: durch Investitionen. Allerdings müssen Investitionen sich rechnen, und das heißt, einen ausreichenden Gewinn versprechen. Folglich müssen die Rahmenbedingungen stimmen. Hohe Lohnkosten, steigende Steuersätze und Zinsen belasten das Investitionskalkül. Ähnliches gilt für bürokratische Hemmnisse und Defizite bei der Infrastruktur. Sie verschaffen einer Region Standortnachteile. Potentielle Investoren werden sich dann möglicherweise woandershin orientieren, nämlich dorthin, wo sie bessere Rahmenbedingungen vorfinden.

Die Rahmenbedingungen in den östlichen Bundesländern waren anfangs alles andere als gut. Es war zu befürchten, daß die Investitionsbereitschaft nur verhalten sein würde. Die Wirtschaftspolitik entschied sich deshalb frühzeitig dafür, Investitionen im Osten massiv zu fördern, und sie hat damit beachtliche Erfolge erzielt: In den viereinhalb Jahren seit der wirtschaftlichen Vereinigung wurden in den ostdeutschen Bundesländern rund 500 Mrd. DM investiert — in die Modernisierung der Betriebe, in den Ausbau der Verkehrswege und Kommunikationsnetze sowie in die Sanierung des Wohnungsbestandes. Doch es gibt auch kritische Stimmen, die auf mögliche Fehlentwicklungen hinweisen:

- Es werde nicht immer an den richtigen Stellen investiert: zuviel in distributiven Bereichen und zu wenig in produzierenden Bereichen, und
- es werde oftmals mit falscher Zielrichtung investiert: zuviel, um Arbeitsplätze wegzurationalisieren, und zu wenig, um vorhandene Arbeitsplätze zu erhalten und um neue Arbeitsplätze zu schaffen.

In der Tat stellen sich einige Fragen: Wie sind das Tempo und das Muster der Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern zu beurteilen? Wo sind weiterhin Rückstände, wo Übertreibungen zu verzeichnen? Ist nicht in vielen Fällen übermäßig subventioniert worden? Was sind die Ursachen für Fehlentwicklungen, und was muß geschehen, um sie zu korrigieren? Auf diese und ähnliche Fragen sollen in diesem Bericht Antworten gesucht werden.

Wirtschaftliche Aufholprozesse im Lichte der neuen Wachstumstheorie

Die Kapitalakkumulation ist der Schlüssel zu Wachstum und Beschäftigung: Je mehr investiert wird, desto moderner und leistungsfähiger ist das Produktionspotential einer Volkswirtschaft. Das verschafft Vorteile im internationalen Wettbewerb und ist die Basis für hohe und steigende Einkommen sowie für sichere Arbeitsplätze. Die traditionelle Wachstumstheorie, die bis Mitte der achtziger Jahre die Diskussion beherrschte, hatte vor allem die Akkumulation von Sachkapital im Blick. Danach beruhen Einkommensunterschiede in der Welt auf einer unterschiedlichen Kapitalausstattung der Arbeitsplätze. Bedeutsame historische Entwicklungen wie das Aufholen der westeuropäischen Industrieländer und Japans gegenüber den Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg lassen sich mit Hilfe der traditionellen Theorie recht gut erklären. Aber es gibt andere Entwicklungen, die nicht in dieses Schema passen. Nicht immer resultieren Unterschiede im Einkommensniveau oder im Einkommenswachstum zwischen Ländern und Regionen allein aus Unterschieden in der Kapitalausstattung oder der Kapitalakkumulation, und ähnliches gilt für unterschiedliche Wachstumsraten. So haben die ehemals sozialistischen Länder, die DDR eingeschlossen, zeitweise einen vergleichsweise hohen Anteil des Volkseinkommens investiert und dennoch nicht zum Westen aufschließen können. Wachstumsunterschiede hängen offensichtlich nicht nur von der Sachkapitalakkumulation ab, sondern auch von einer Reihe anderer Faktoren. Nach der neuen Wachstumstheorie, die sich in den letzten Jahren aus der Kritik an der traditionellen Theorie heraus entwickelt hat², zählt dazu insbesondere, in welchem Maße ein Land

- über qualifizierte Arbeitskräfte verfügt,
- technisches Wissen hervorbringt oder von anderswo attrahieren kann,
- sogenannte Lernkurveneffekte zu realisieren vermag, das heißt, im Umgang mit neuen Technologien Erfahrungen sammelt und daraus Nutzen zieht.

Die neue Wachstumstheorie versucht somit den Kapitalbegriff weiter zu fassen, indem sie neben der Ausstattung mit Sachkapital auch die mit Humankapital einbezieht. Sie greift dabei auf das Konzept der externen Erträge als Folge von Spill-over-Effekten aus der Akkumulation von Humankapital zurück: Die Verfügbarkeit von Humankapital verschafft den Investoren einen Nutzen, für den sie kein entsprechendes Entgelt zu zahlen brauchen. Solche externen Erträge rühren beispielsweise aus der räumlichen Bündelung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten her. Aus der Sicht der neuen Wachstumstheorie ist es deshalb von entscheidender Bedeutung, daß die Standorte in Ostdeutschland zu Keimzellen neuer Agglomerationen mit

² Vgl. Paul Romer, „Increasing Returns and Long-run Growth“. Journal of Political Economy Bd. 94, 1986, S. 1002-1037.

einer leistungsfähigen Forschung und Entwicklung werden. Nur dann kann der Investitionsschub zu einem dauerhaften Wachstumsprozeß führen³. Daraus folgt, daß die traditionelle Sichtweise mit ihrer einseitigen Fixierung auf die Sachkapitalakkumulation erweitert werden muß.

Kapitalentwertung durch Transformationsschock

Es gehört zu den Erfahrungen in den letzten Jahren, daß der Umbau der sozialistischen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft in Ostdeutschland im ersten Schritt zur Zerstörung von großen Teilen des Produktionspotentials führt. Dies wird in den neuen Bundesländern häufig mit Bitterkeit registriert. Viele Menschen argwöhnen, daß einzelne Betriebe und ganze Standorte nur deshalb „platt gemacht“ wurden, um westdeutschen Unternehmen lästige Konkurrenz vom Halse zu schaffen. In einigen Fällen mag das tatsächlich so gewesen sein. Aber in der Mehrzahl sind die ostdeutschen Kombinate und Betriebe keine Konkurrenten für die westdeutschen Unternehmen gewesen, denn sie befanden sich in einem desolaten Zustand. Dies muß letztlich der sozialistischen Mißwirtschaft angelastet werden:

- Die Produktionsanlagen waren in hohem Maße verschlissen, denn ihre Erneuerung war stark vernachlässigt worden. Der im Vergleich zu anderen RGW-Ländern hohe Lebensstandard der DDR-Bevölkerung ging immer mehr zu Lasten der Investitionen. Er wurde letztlich aus der Substanz finanziert.
- Die Ausrüstungen entsprachen nur selten dem Stand der Technik. Auch in sogenannten Schlüsselindustrien (wie in der Mikroelektronik) betrug der Rückstand in der Produktionstechnologie gegenüber dem Westen viele Jahre. Hinzu kam, daß aufgrund der mengenorientierten Planung und der falschen Preise Produktionstechniken zum Einsatz kamen, die nach Effizienzmaßstäben viel zu kostspielig waren. Der Material- und Energieeinsatz sowie die Umweltbelastung waren extrem hoch. Die Anreize zu Produkt- und Prozeßinnovationen waren minimal.
- Die Produktion war in hohem Maße auf den Bedarf der osteuropäischen Länder ausgerichtet. Im Rahmen der sozialistischen Arbeitsteilung waren der DDR-Wirtschaft häufig bestimmte Aufgaben zugewiesen, die nicht im Einklang mit ihren komparativen Vorteilen standen. Aus heutiger Sicht war die DDR-Wirtschaft sogar hochgradig fehlspezialisiert. Sie besaß eine Produktionsstruktur, die mehr zu einem Schwellenland als zu einem hochentwickelten Industrieland paßte. Es war viel Kapital in Produktionen gebunden, für die es auf dem Weltmarkt keine Absatzchancen gab. Hinzu kam, daß die meisten Produkte qualitativ nicht wettbewerbsfähig waren. Folglich gingen mit der Öffnung der Grenze die Absatzmärkte schlagartig verloren.

Hoher Verschleiß, technologische Rückständigkeit und Fehlspezialisierung — das zusammen schlug sich in einer vergleichsweise geringen Arbeitsproduktivität nieder. Sie betrug nach heutigen Erkenntnissen weniger als ein Drittel der Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik. Damit hätte die DDR-Wirtschaft fertig werden können, wenn die Löhne entsprechend niedrig gewesen wären. Das waren sie aber schon damals nicht, und darüber hinaus setzte die Lohnpolitik nach der Wende auf rasche Lohsteigerungen. Die meisten Betriebe gerieten in die Kostenklemme. Auf diese Weise sind viele Produktionsanlagen ökonomisch entwertet worden, die sonst durchaus noch nutzbar gewesen wären.

Der Übergang zur Marktwirtschaft ist deshalb treffend als ein „Angebotsschock“ bezeichnet worden. Er hat einen großen Teil des Produktionspotentials in Ostdeutschland ein für allemal unbrauchbar gemacht. In dieser Hinsicht besteht ein großer Unterschied zur Situation in Westdeutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Damals war der Kapitalstock in der Grundsatzsubstanz erhalten geblieben, und angesichts der gegebenen Währungs- und Lohnverhältnisse zu großen Teilen weiterhin ökonomisch nutzbar. Die Schäden, die der Krieg an Produktions- und Verkehrsanlagen angerichtet hatte, konnten mit verhältnismäßig geringen Investitionen rasch beseitigt werden: Zerbombte Fabrikgebäude konnten wiederaufgebaut, beschädigte oder demontierte Maschinen repariert oder ersetzt, Brücken instand gesetzt werden. Das hat der westdeutschen Wirtschaft über längere Zeit hohe Wachstumsraten beschert, ohne daß es dazu einer entsprechend hohen Kapitalakkumulation bedurft hätte. Die Investitionsquote, gemessen als Anteil der Investitionen am Sozialprodukt, war damals zwar hoch, aber das Sozialprodukt selbst in Relation zum Kapitalstock niedrig. In den fünfziger Jahren ergab sich die in der neueren Wirtschaftsgeschichte beispiellose Situation, daß der durchschnittliche Kapitalkoeffizient, das Verhältnis von Bruttoanlagevermögen zu Bruttosozialprodukt, sank⁴.

In den neuen Bundesländern war die Ausgangslage eine andere. Dort galt es, das Produktionspotential in weiten Teilen gänzlich neu aufzubauen. Dies erklärt den überaus großen Investitionsbedarf — und es erklärt zugleich den langen Zeitraum, der für die Angleichung der Lebensverhältnisse veranschlagt werden muß.

Produktivitätseffekte von Investitionen

Investitionen können nicht nur neue Arbeitsplätze schaffen, sondern auch vorhandene Arbeitsplätze sichern. Die

³ Vgl. Institut für Weltwirtschaft, „Industriepolitische Implikationen der neuen Wachstumstheorie. Eine kritische Bestandsaufnahme“. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Endbericht. Kiel, im Mai 1993 (als Manuskript vervielfältigt).

⁴ Vgl. Egon Baumgart, Rolf Krengel, Werner Moritz, „Die Finanzierung der industriellen Expansion in der Bundesrepublik während der Jahre des Wiederaufbaus“. Berlin, 1960.

Installation neuer Anlagen erhöht auch die Produktivität der Arbeitsplätze, denn fast immer kommen dabei neueste Techniken zur Anwendung, die den herkömmlichen überlegen sind. Investitionen bedeuten die Einführung ertragreicherer Produktionsverfahren — es läßt sich rationeller produzieren als vorher. Das bringt dem einzelnen Unternehmen Vorteile im Wettbewerb und schafft gesamtwirtschaftlich Einkommen.

Die Unternehmen in den östlichen Bundesländern stehen in dieser Hinsicht vor großen Herausforderungen. Sie müssen nicht nur den Vorsprung der westlichen Unternehmen rasch aufholen, sondern auch das hohe Modernisierungstempo mitgehen, das diese vorlegen. Unter dem Etikett „Re-engineering“ werden die Unternehmen derzeit weltweit durchrationalisiert wie selten zuvor: Betriebsabläufe werden optimiert, Fertigungslinien ausgelagert, Forschungs-, Verkaufs- und Verwaltungsaktivitäten gebündelt oder der Materialeinkauf gestrafft. Dabei werden beträchtliche Produktivitätssprünge erzielt — Zuwächse von 20 vH oder gar 30 vH innerhalb weniger Jahre sind gar nicht selten.

Hohe Produktivitätszuwächse sind somit nicht nur das Ergebnis hoher Sachkapitalinvestitionen, sondern auch von organisatorischen Neuerungen, etwa wenn flexible Arbeitszeiten eingeführt, starre Hierarchien aufgelöst oder erfolgsabhängige Entlohnungssysteme etabliert werden. Zahlreiche Erfolge des „Re-engineering“ gehen sogar überwiegend auf Maßnahmen zurück, die nur vergleichsweise geringe Investitionsaufwendungen erfordern wie etwa die Verringerung von Durchlaufzeiten im Produktionsprozeß, die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Zulieferern, die Einschränkung der Teilevielfalt oder die Bündelung der Forschungsaktivitäten. Dabei scheint es in besonderem Maße zu gelingen, Verbundvorteile — economies of scope — zu realisieren, nicht zuletzt durch die Kooperation mit anderen Unternehmen.

Es ist bekannt, daß Verbundvorteile vor allem aus der räumlichen Konzentration von Unternehmen resultieren. Von Bedeutung sind dabei insbesondere formelle und informelle Netzwerke etwa

- zwischen kleinen, mittleren und großen Unternehmen, die direkt oder indirekt für ähnliche Absatzmärkte produzieren und die durch komplexe Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen untereinander verflochten sind,
- zwischen dem Aktivitätszentrum und dem Hinterland, wobei das Hinterland an den Einkommen teilhat, die im Zentrum geschaffen werden, während das Zentrum von der Nachfrage profitiert, die das Hinterland entfaltet,
- zwischen privaten und komplementären öffentlichen Investitionen, etwa wenn von Investitionen in die Infrastruktur positive Externalitäten ausgehen.

Beim Aufbau räumlicher Verbundnetze tun sich die Unternehmen in den östlichen Bundesländern teilweise noch schwer. Sie haben häufig noch nicht die richtige Größe, das richtige Produktionsprofil, die richtige Fertigungstiefe, die

richtigen Zuliefer- und Absatzbeziehungen oder den richtigen Standort gefunden. Hier stecken noch beträchtliche Produktivitätsreserven. Um sie zu mobilisieren, müssen die Unternehmen nicht notwendigerweise hohe Summen in Sachanlagen investieren. Es fällt auf, daß sich die Unternehmen im Osten bei ihren Investitionen vielfach noch stark auf die Fertigung konzentrieren. Es wird vor allem der Maschinenpark modernisiert. Das Konzept der „economies of scope“ erfordert jedoch, daß alle strategischen Unternehmensbereiche ins Blickfeld gerückt werden — so beim Aufbau einer neuen Transferstraße auch der Materialeinkauf und -zufluß, die Arbeitsvorbereitung, die innerbetrieblichen Transportwege, die Qualitätskontrolle oder der Versand. Die Erfahrung lehrt, daß Investitionen in diese „Peripherie“ immer wichtiger werden, während sie im „Zentrum“, der Fertigung, an Gewicht verlieren. Im Vor- und Nachfeld der Produktion lassen sich derzeit vielleicht die größten Rationalisierungserfolge erzielen, weil dort der höchste Nachholbedarf bei der Anwendung moderner Techniken besteht.

Man muß sich von der verbreiteten Vorstellung lösen, die Leistungsschwäche der ostdeutschen Unternehmen beruhe noch immer hauptsächlich auf verschlissenen und veralteten Produktionsanlagen. Unmittelbar nach der Wende bestand — auch bei westlichen Investoren — häufig die Illusion, es genüge, die heruntergewirtschafteten Betriebe zu modernisieren, also mit moderner Technik und modernem Know-how auszustatten, um sie wettbewerbsfähig zu machen. Es hat sich aber gezeigt, daß damit allein die Probleme nicht in den Griff zu bekommen sind. Es fehlen häufig die Produkte, mit denen sich Märkte erschließen lassen. Neue Produktionstechniken können in der Regel bei anderen Unternehmen gekauft, neue Produkte hingegen müssen von jedem Unternehmen selbst hervorgebracht werden. Die Entwicklung neuer Produkte ist zeitaufwendig, und sie ist mit hohen Kosten und hohen Risiken verbunden. Sie erfordert in der Regel hohe Investitionen — in die Ausstattung der Forschungs- und Entwicklungslabors, in den Bau von Versuchs- und Testanlagen, in die Produktion von Nullserien und nicht zuletzt in die Qualifikation der Mitarbeiter. Wie Untersuchungen zeigen, wird in neue Produkte in den ostdeutschen Bundesländern nach wie vor zu wenig investiert⁵. Zahlreiche Betriebe halten sich weiterhin als verlängerte Werkbank über Wasser. Es wirkt sich nun aus, daß nach der Wende die betriebliche Forschung und Entwicklung häufig allzu stark eingeschränkt worden ist. Es gibt bisher nur schwache Anzeichen dafür, daß sie sich wieder regeneriert.

Verbundvorteile und externe Erträge, die private Investitionen häufig erst lohnend machen, rühren auch von staatlichen Investitionen in die Infrastruktur her. Überdurchschnittlich gute Verkehrs- und Kommunikationsnetze ver-

⁵ Vgl. Zur Situation der außeruniversitären und industriellen Forschung in den neuen Bundesländern. Bearb.: Kurt Hornschild. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/93; und Manfred Wöfling, „Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der ostdeutschen Industrie“. IWH-Diskussionspapiere Nr. 13, Mai 1994.

schaffen einer Region einen Standortvorteil. Neuere Produktionskonzepte wie „Just in time“, „Lean Production“ oder „Outsourcing“ lassen sich nur dort umsetzen, wo ein rascher und problemloser Austausch von Gütern und Informationen möglich ist. Das ist in den östlichen Bundesländern bislang nur eingeschränkt der Fall, trotz beachtlicher Fortschritte in Teilbereichen⁶. Manche private Investition wird deshalb erst in Zukunft voll rentabel werden, wenn die komplementäre staatliche Infrastruktur geschaffen ist — etwa wenn die „Flaschenhälse“ im Straßen- und Eisenbahnnetz erweitert oder beseitigt sind oder wenn die Digitalisierung des Telefonnetzes abgeschlossen ist. Falls das gegenwärtige Investitionstempo gehalten werden kann, dürften in den Bereichen Eisenbahn und Kommunikation bis zum Ende des Jahrzehnts die westdeutschen Standards fast erreicht werden. In anderen Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur, wie bei der Abwasserbeseitigung und beim Straßennetz, wird die Anpassung länger dauern⁷.

Vom Ausbau der Infrastruktur wird es maßgeblich abhängen, ob sich in den östlichen Bundesländern bedeutsame neue Industriestandorte herauskristallisieren. Bisher zeigt die räumliche Verteilung der Investitionen noch ein diffuses Bild. Zwar zeichnet sich eine Konzentration der Investitionen entlang wichtiger Hauptverkehrsachsen in den Randlagen der Zentren ab, was die These vom Zusammenhang zwischen Agglomerationsgrad und Investitionsaktivitäten stützt⁸. Aber dieses Muster wird auch durch einige Großprojekte beeinflusst, die die Politik mitgestaltet hat und deren Zukunft noch nicht gesichert ist.

Subventionen und Investitionen

Wieviel und mit welcher Zielrichtung Unternehmen investieren, hängt von vielerlei ab — von den Marktbedingungen, der technologischen Entwicklung und nicht zuletzt von den Preisen der Produktionsfaktoren. Sind die Lohnkosten oder die Kapitalkosten im Vergleich zu den erwarteten Erträgen zu hoch, dann unterbleiben Investitionen. Für die östlichen Bundesländer trifft das vielerorts zu. Die Wirtschaftspolitik versucht das durch ein ganzes „Orchester“ von Instrumenten der Investitionsförderung zu überspielen. Damit verändert sie das Investitionskalkül — allerdings in manchen Fällen möglicherweise anders als beabsichtigt. Die Erfahrung zeigt, daß Förderprogramme die Phantasie der Investoren enorm beflügeln können. Es werden auch Investitionen induziert, die nicht mit den Intentionen der Programme im Einklang stehen. Schießt die Förderpolitik über ihr Ziel hinaus, besteht die Gefahr, daß viele Investitionen über kurz oder lang am Markt scheitern und die Arbeitsplätze mit hohen Anschlußsubventionen erhalten werden müssen.

Investitionen und Anlagevermögen: Ausgangslage, Entwicklung und Perspektiven

Die Ausgangslage

Es gab schon vor der Wende im Jahre 1989 deutliche Anzeichen dafür, daß es mit der Wirtschaft der DDR bergab

ging. Das in weiten Teilen ineffiziente Wirtschaftssystem kam Ende der siebziger Jahre aufgrund der kräftigen Verteuerung der Rohstoffeinfuhren stark unter Druck. Ein Ausweg aus der Misere wurde in einer Importsubstitution und einer Erhöhung der — stark subventionierten — Ausfuhren gesucht. Um sich von Rohstoffimporten unabhängiger zu machen, wurde auf die vermehrte Nutzung der heimischen Braunkohle gesetzt. Entsprechend wurde in großem Maße in die Braunkohleverstromung und in die braunkohleverarbeitende Industrie investiert. Umfangreiche Ressourcen wurden auch für die Forschung und Entwicklung im Bereich der Mikroelektronik bereitgestellt. Diesem Bereich wurde eine Schlüsselrolle zuerkannt, weil von ihm die technologische Wettbewerbsfähigkeit anderer Wirtschaftsbereiche wie des Maschinenbaus abhängt. Angesichts knapper Ressourcen wurden Investitionen in anderen Bereichen der Wirtschaft durch diese Schwerpunktsetzung erheblich begrenzt. Hinzu kam, daß auch bei Investitionsgütern die Einfuhr reduziert werden mußte. Abgesehen von Mikroelektronik und Energiewirtschaft sollte das wirtschaftliche Wachstum bei weitgehend konstantem Arbeitskräftepotential nicht mehr wie früher durch die Ausweitung des Kapitalstocks erreicht werden, sondern nach der neuen Leitlinie vom „ressourcensparenden Fortschritt“ durch die „Intensivierung der Arbeit“, d.h. durch eine bessere Nutzung der vorhandenen Sachanlagen und durch eine verbesserte Arbeitsorganisation. Von den Betrieben wurde verlangt, die Verschrottung von Anlagen hinauszuzögern. Zudem wurde versucht, durch verstärkte Schichtarbeit die Maschinenlaufzeiten auszuweiten⁹.

Diese Strategie, die vornehmlich auf die Erhöhung der Kapitalproduktivität setzte und die Steigerung der Arbeitsproduktivität vernachlässigte, blieb ohne Erfolg. Die wirtschaftliche Lage wurde immer prekärer. Die Exporterlöse je Produkteinheit sanken, während die Herstellungskosten stiegen¹⁰. Es wurden Ressourcen in der Produktion gebunden, die sonst für Investitionen verfügbar gewesen wären. Weil der Konsum der Bevölkerung nicht weiter ein-

⁶ Vgl. Wirtschaftsnahe Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland. Bearb.: Stefan Bach, Martin Gornig, Frank Stille und Ulrich Voigt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27/94.

⁷ Vgl. Stefan Bach u.a.: Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum. Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Berlin 1994 (als Manuskript vervielfältigt).

⁸ Vgl. Robert Skopp, „Räumliche Investitionsaktivitäten in der ostdeutschen Industrie“. IWH-Kurzinformationen Nr. 30, 30. September 1994.

⁹ Vgl.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.): Handbuch der DDR-Wirtschaft, Reinbeck, 1984, S. 68.

¹⁰ Die sich verschlechternde Relation von Exporterlösen und Herstellungskosten zeigt sich an der Entwicklung des Werts der sogenannten Valutamark, einer internen Verrechnungseinheit der DDR für die Bewertung von Exportlieferungen ins westliche Ausland. Wurde 1980 die Mark der DDR mit 0,42 Valutamark bewertet, waren es 1988 nur noch 0,23 Valutamark.

geschränkt werden konnte, mußten die Investitionen schließlich gekürzt werden. Die Altersstruktur des Anlagevermögens (in der Begrifflichkeit der DDR: des Grundmittelbestandes) verschlechterte sich, und der Anteil verschlissener — gleichwohl weiterhin genutzter — Anlagen stieg kontinuierlich. 1989 betrug das Durchschnittsalter aller Ausrüstungen in der Industrie etwa 18 Jahre¹¹. Die Strategie, auch ohne Modernisierung das Letzte aus den Anlagen herauszuholen, mußte über kurz oder lang in den wirtschaftlichen Ruin führen. Dieser war 1989 auch aus der Sicht der politischen Führung nicht mehr weit entfernt¹².

Im Sommer 1990 brach mit der Bildung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion die Produktion in der DDR ein. Auf einen Schlag wurden die ökonomischen Ineffizienzen sichtbar. Anfangs wurden allerdings nur wenige Anlagen stillgelegt. Die meisten wurden zunächst weiter genutzt, wenn auch in der Regel in stark reduziertem Umfang. Ihr Einsatz war jedoch häufig nur noch bei massiver finanzieller Unterstützung möglich. Vor allem die Treuhandanstalt hat die Betriebe mit Liquidität versorgt. Zudem hielten umfangreiche staatliche Hilfen den Export nach Osteuropa aufrecht. Im Laufe der Zeit wurden dann immer mehr Altanlagen ausgemustert. Bei einem Teil war die Verschrottung schon allein aus technischen Gründen notwendig, so bei den Stahlschmelzen, die noch nach der antiquierten Siemens-Martin-Technik arbeiteten. Bei einem anderen Teil zwang die ausbleibende Nachfrage zur Stilllegung, so bei der Rüstungsproduktion oder beim Bau von Personenkraftwagen¹³. Ausmusterungen aus dem Anlagenbestand gab es auch deshalb, weil Bauten oder Ausrüstungen den nun geltenden Produktionsrichtlinien wie Umweltschutzgesetzen oder Hygienevorschriften nicht entsprachen.

Die Frage, welchen nutzbaren Kapitalstock die DDR in die deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion einbrachte, ist schwer zu beantworten. Nach vorläufigen Berechnungen des DIW¹⁴ belief sich das Anlagevermögen des gesamten Unternehmenssektors (ohne Wohnungsvermietung) Anfang 1991 auf etwa eine halbe Billion DM, das des verarbeitenden Gewerbes auf rund 200 Mrd. DM¹⁵. Einbezogen in diese Rechnung sind nur diejenigen Anlagen, die zu dieser Zeit tatsächlich einsetzbar waren¹⁶.

Inzwischen hat sich der Altbestand weiter kräftig reduziert. Überdurchschnittlich hohe Aussonderungen hat es in der Energiewirtschaft, im Bergbau, in der Landwirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe gegeben. In der Energiewirtschaft und im Bergbau zwangen vor allem Umweltschutzvorschriften zur Stilllegung von Anlagen (wie bei den Kernkraftwerken und beim Uranabbau), in der Landwirtschaft Hygienevorschriften (insbesondere bei der Tierhaltung). Im verarbeitenden Gewerbe machte in erster Linie der scharfe Wettbewerb eine Ausmusterung von Anlagen erforderlich. Hinzu kam der kräftige Lohnanstieg. Er hatte zur Folge, daß der Betrieb von Anlagen, die bei niedrigen Löhnen noch rentabel gewesen wären, aufgegeben werden mußte.

In den übrigen Wirtschaftszweigen war die Situation anfangs eine andere. Die aus dem Westen kommenden Handels- und Dienstleistungsunternehmen waren auf die Nutzung der vorhandenen Anlagen sogar dringend angewiesen, denn Verkaufs-, Büro- und Lagerflächen waren sehr knapp. Im Handel und im Dienstleistungssektor war das Anlagevermögen zum Teil bis an die Kapazitätsgrenze ausgelastet. Nicht selten mußten Behelfslösungen akzeptiert werden, wie beim Einzelhandel der Verkauf in Zelten oder bei den Kreditinstituten die Erledigung von Bankgeschäften in Containern. Inzwischen ist es aber auch im tertiären Sektor zu umfangreichen Ausmusterungen gekommen, da neue Kapazitäten geschaffen worden sind, die den Anforderungen besser entsprechen als die Altanlagen.

Überschlägig geschätzt dürfte im Unternehmenssektor (ohne Wohnungswirtschaft) der Teil der Sachanlagen, der noch aus DDR-Zeiten stammt, im Durchschnitt des Jahres 1994 lediglich 200 Mrd. DM (in Preisen von 1991) betragen haben, das sind zwei Fünftel des Volumens von Anfang 1991. Im verarbeitenden Gewerbe dürfte sogar nur noch ein Viertel des Altbestandes (50 Mrd. DM) vorhanden gewesen sein.

Die bisherige Entwicklung

Umfang und Struktur der Unternehmensinvestitionen

Gesamtentwicklung

Die Aussonderung unrentabler Anlagen ist die eine Seite der Umstrukturierung, der Neuaufbau des Kapitalstocks

¹¹ Für das verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik wurde für dasselbe Jahr nach einer etwas anderen Berechnungsmethode ein Durchschnittsalter der Ausrüstungen von rund acht Jahren ermittelt.

¹² Vgl. Gerhard Schürer u.a.: Vorlage für das Politbüro der SED. Betreff: Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlußfolgerungen. Berlin, 30. Oktober 1989 (als Manuskript vervielfältigt).

¹³ Es mußte beispielsweise auch ein Automobilzuliefererwerk stillgelegt werden, das — Ironie des Schicksals — erst im November 1989 eröffnet worden und mit modernster, aus Westeuropa stammender Fertigungstechnik (z.B. mit Robotern) ausgestattet war. Es war auf die Herstellung von Vergasern ausgerichtet, die in die DDR-Pkw „Wartburg“ und „Trabant“ eingebaut werden sollten. Weil die Produktion dieser Fahrzeuge eingestellt wurde und auch keine anderen Abnehmer für die Vergaser gefunden wurden, da diese Geräte im Automobilbau kaum noch Anwendung finden, mußte das Werk geschlossen werden.

¹⁴ Zur Zeit berechnet das DIW zusammen mit dem Statistischen Bundesamt das nach Bestandteilen und Sektoren untergliederte Anlagevermögen in den neuen Bundesländern. Mit Ergebnissen ist in Kürze zu rechnen.

¹⁵ Vgl. Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz: Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 150, Berlin, 1994, S. 55 ff.

¹⁶ Rentabilität wurde dann unterstellt, wenn die realen Lohnkosten je Arbeitskraft das Produktionsergebnis (einschließlich Subventionen) nicht überschritten.

Tabelle 1

Investitionen¹⁾ der Unternehmen in den neuen Bundesländern nach Wirtschaftsbereichen 1991 bis 1994

	1991	1992	1993	1994 ²⁾	Veränderung			Nachrichtlich: früheres Bundesgebiet 1993
					1992 gegenüber 1991	1993 gegenüber 1992	1994 ²⁾ gegenüber 1993	
					Mrd. DM			
Land- und Forstwirtschaft	1,5	1,4	1,5	.	-5,3	7,0	.	11,1
Produzierendes Gewerbe	33,7	41,8	47,1	.	24,1	12,8	.	127,1
Energie- und Wasserversorgung	7,4	9,3	10,9	.	25,4	16,5	.	26,3
Bergbau	1,7	1,4	1,5	.	-19,6	7,4	.	2,2
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	20,2	25,2	27,3	.	24,5	8,2	.	89,4
davon: Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten	12,8	17,9	18,8	.	39,8	5,0	.	.
davon: amtlich erfaßt	10,1	13,0	.	.	28,7	.	.	.
Baugewerbe	4,3	5,9	7,5	.	37,1	27,9	.	9,1
Handel und Verkehr	24,2	33,0	35,3	.	36,3	6,8	.	.
Handel	7,7	9,5	9,5	.	22,4	0,4	.	36,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	16,5	23,6	25,8	.	42,8	9,4	.	43,6 ⁴⁾
Dienstleistungsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	5,1	6,5	10,6	.	28,5	63,2	.	.
Kreditinstitute, Versicherungen	1,7	2,1	2,3	.	25,0	11,0	.	15,8
Sonstige	3,4	4,4	8,3	.	30,3	88,2	.	113,3 ⁴⁾
Unternehmen insgesamt (ohne Wohnungsvermietung)	64,4	82,7	94,5	.	28,3	14,3	.	325,8
darunter: Privatisierte Unternehmen	0,2	2,2	14,7	15,8	1 000,0	568,2	7,5	—
darunter: Treuhandunternehmen	10,9	6,8	2,3	1,4	-37,6	-66,2	-39,1	—
darunter: Westdeutsche und ausländische Unternehmen	26,0	42,0	49,0	54,0	61,5	16,7	10,2	—

1) Neue Sachanlagen, Benutzerkonzept, jeweilige Preise. — 2) Vorläufige Schätzungen. — 3) Mineralölverarbeitung einschließlich Tankstellenbereich. — 4) 1992.

Quellen: ifo-Institut; Statistisches Bundesamt; Treuhandanstalt.

durch Investitionen die andere — und auch hier hat sich in den letzten Jahren viel getan. 1993 sind nach Angaben des ifo-Instituts im ostdeutschen Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) 95 Mrd. DM investiert worden, das waren 14 vH mehr als im Jahr zuvor (Tabelle 1)¹⁷. 1994 ist das Vorjahresergebnis abermals deutlich übertroffen worden, schätzungsweise um 10 vH. Die Investitionen waren damit pro Kopf der Bevölkerung in den neuen Bundesländern 1994 erstmals deutlich höher als in den alten Bundesländern, und zwar um rund ein Fünftel. Der Aufholprozeß hat also deutlich an Fahrt gewonnen.

Zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen gibt es freilich erhebliche Unterschiede in der Entwicklung. Anfänglich investierten die Unternehmen im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung am stärksten: Im Jahre 1991 entfiel auf diesen Bereich knapp ein Drittel aller Unternehmensinvestitionen in Ostdeutschland. Die größten Investoren waren Bahn und Post, und beide sind es auch weiter-

hin. Inzwischen liegen andere Wirtschaftsbereiche beim Investitionstempo an der Spitze. Nunmehr weisen die Dienstleistungsunternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) die höchsten Expansionsraten auf. Ihr Anteil an den gesamten Investitionen ist dennoch gering; er ist für 1994 auf ein Sechstel zu veranschlagen. In Westdeutschland wird hingegen ein Drittel aller Investitionen von Dienstleistungsunternehmen vorgenommen, und auch pro Einwohner sind die Investitionen mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland (Tabelle 2). Diese Diskrepanz könnte auf den noch schwachen Industriebesatz zurückzuführen sein; allerdings sind in diesem Bereich die statistischen Unsicherheiten besonders groß.

Die Investitionen im verarbeitenden Gewerbe beliefen sich 1994 auf 24 Mrd. DM. Das ist zwar eine deutliche Zu-

¹⁷ Vgl. Peter Jäckel: Neue Bundesländer: Weiterer Anstieg der Industrieinvestitionen. In: ifo-Schnelldienst Nr. 24/1994.

Tabelle 2

**Investitionen¹⁾ der Unternehmen pro Einwohner²⁾
in den neuen Bundesländern 1991 bis 1994 nach Wirtschaftsbereichen
DM**

	1991	1992	1993	1994 ³⁾	Nachrichtlich: früheres Bundesgebiet 1993
Land- und Forstwirtschaft	94	89	96	.	168
Produzierendes Gewerbe	2 134	2 665	3 020	.	1 933
Energie- und Wasserversorgung	469	593	699	.	400
Bergbau	108	89	96	.	33
Verarbeitendes Gewerbe ⁴⁾	1 279	1 607	1 750	.	1 360
davon: Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten	810	1 141	1 205	.	.
davon: amtlich erfaßt	639	828	.	.	.
Baugewerbe	272	376	481	.	139
Handel und Verkehr	1 533	2 104	2 263	.	.
Handel	488	606	609	.	561
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1 045	1 505	1 654	.	668 ⁵⁾
Dienstleistungsunternehmen	323	414	680	.	.
Kreditinstitute, Versicherungen	108	134	147	.	240
Sonstige	215	281	532	.	1 736 ⁵⁾
Unternehmen insgesamt (ohne Wohnungsvermietung)	4 079	5 272	6 058	.	4 955
darunter: Privatisierte Unternehmen	12	140	942	948	—
darunter: Treuhandunternehmen	690	433	147	89	—
darunter: Westdeutsche und ausländische Unternehmen	1 646	2 677	3 141	3 461	—

1) Neue Sachanlagen, Benutzerkonzept, jeweilige Preise. — 2) Bevölkerung zum Jahresende, ab 1992 vorläufig. — 3) Vorläufige Schätzungen. — 4) Mineralölverarbeitung einschließlich Tankstellenbereich. — 5) 1992.
Quellen: ifo-Institut; Statistisches Bundesamt; Treuhandanstalt.

nahme gegenüber 1991 und 1992, aber nicht gegenüber 1993. Bei diesem Vergleich ergab sich Stagnation. Dies hängt zweifellos mit der Rezession in Westdeutschland zusammen. Die Einschätzung der Entwicklung am aktuellen Rand ist zudem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die amtliche Statistik erfaßt bestimmte Investitionen nicht oder nur unvollständig. Das gilt für viele Neugründungen, und es gilt auch für Betriebsstätten, die „auf der grünen Wiese“ komplett errichtet wurden und zum Zeitpunkt der Investition noch keine Mitarbeiter beschäftigten. Hinzu kommt, daß über Kleinbetriebe ebenfalls kaum Informationen vorliegen.

Die Investitionstätigkeit ist in den einzelnen Branchen überdies sehr sprunghaft, weil sie oft von einigen wenigen Großinvestitionen bestimmt wird. So nahmen die Investitionen in der Mineralölverarbeitung 1992 gegenüber 1991 um drei Viertel zu, im Jahre darauf aber nur noch um 30 vH. Auch in der Zellstoff und Papier produzierenden Industrie kam es 1992 zu einem enormen Investitionsschub (150 vH); 1993 war der Zuwachs dann deutlich geringer (50 vH). Im Straßenfahrzeugbau hat es nach dem Anlaufen von Großvorhaben — 1992 stiegen die Investitionen gegen-

über 1991 um 53 vH — 1993 sogar einen deutlichen Rückgang gegeben (–30 vH). Es finden sich aber auch wichtige Branchen, in denen die Investitionsdynamik gerade in letzter Zeit zunahm. So wurden 1993 in der elektrotechnischen Industrie, einem Industriezweig, in dem ein Großteil der Unternehmen erst relativ spät privatisiert wurde, 1,8 Mrd. DM investiert. Das waren 35 vH mehr als im Jahr zuvor.

Alles in allem ist im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe die Investitionssumme je Einwohner inzwischen höher als in Westdeutschland. Dort wurden — allerdings im Rezessionsjahr 1993 — knapp 1 400 DM investiert; in Ostdeutschland 1 750 DM. Im Jahr 1991 waren es in Westdeutschland noch 1 800 DM gewesen.

Charakteristisch für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern ist der hohe Anteil von Baumaßnahmen an den Investitionen; mittlerweile entfallen reichlich zwei Fünftel der Investitionsausgaben auf Baumaßnahmen, in Westdeutschland sind es 13 vH-Punkte weniger. Dies deutet darauf hin, daß viele Unternehmen nach der Modernisierung der Produktionsanlagen nun darangehen,

die veraltete Bausubstanz zu erneuern. Besonders umfangreich sind die Bauinvestitionen im Bereich der sogenannten „Sonstigen Dienstleistungen“, hier liegt der Bauanteil 20 vH-Punkte über dem westdeutschen Vergleichswert. Dabei handelt es sich allerdings wohl nicht nur um den Bau von Bürogebäuden für den Eigenbedarf. Ein Großteil dieser Investitionen dürfte auch solchen Unternehmen zuzuschreiben sein, die Gewerbeflächen kaufen und entwickeln, um sie dann an andere, meist kleinere gewerbliche Nutzer zu vermieten.

*Investitionstätigkeit
im Zusammenhang mit der Privatisierung*

Die Treuhandanstalt hat mittlerweile den größten Teil ihrer Hauptaufgabe — die Umstrukturierung und schnelle Privatisierung der ehemaligen Kombinate und volkseigenen Betriebe — bewältigt.

Der Rückgang im Unternehmensbestand spiegelt sich auch in der Investitionsentwicklung der Treuhandunterneh-

men wider. 1991 wurden dort fast 11 Mrd. DM investiert (Tabelle 3), also etwa ein Fünftel aller Investitionen von Unternehmen. 1994 dürften es in der Summe nur noch 1,4 Mrd. DM gewesen sein — nur wenig mehr als 1 vH der Unternehmensinvestitionen. Entsprechend der Bestandsstruktur wurde vor allem in die Betriebe des Bergbaus und der Energiewirtschaft sowie des verarbeitenden Gewerbes investiert. Schwerpunkte waren bis zuletzt die chemische Industrie, der Stahl- und Leichtmetallbau, die EDV-Industrie und der Maschinenbau.

Der Umfang der Investitionen ist im Zuge der Privatisierung zurückgegangen, die Anstrengungen der Treuhandanstalt zur Modernisierung ihrer Betriebe hat im Zeitverlauf aber zugenommen. So sind — nach den Unternehmensbefragungen des DIW¹⁸ — die Investitionen pro Beschäftig-

¹⁸ Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Siebter Bericht und Zehnter Bericht. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 52/92 und Nr. 15/94.

Tabelle 3

Investitionen¹⁾ der Treuhandunternehmen nach Wirtschaftsbereichen 1991 bis 1. Halbjahr 1994

	1991	1992	1993	1. Halbjahr 1994	Veränderung	
					1992 gegen- über 1991	1993 gegen- über 1992
		Mill. DM				in vH
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	86,0	55,3	30,8	4,5	−35,7	−44,3
Produzierendes Gewerbe	7 196,8	4 115,0	1 599,1	622,4	−42,8	−61,1
Energie, Wasser, Bergbau	2 467,7	2 140,0	509,6	199,3	−13,3	−76,2
Verarbeitendes Gewerbe	4 068,2	1 888,0	1 075,9	420,3	−53,6	−43,0
Chemische u. Mineralölerzeugn., Steine u. Erden	996,6	505,8	536,9	261,0	−49,2	6,1
Eisen, Stahl, NE-Metalle, Gießereierzeugnisse	470,7	258,0	41,3	11,7	−45,2	−84,0
Stahl- und Maschinenbauerzeugnisse, ADV	1 035,3	594,7	287,4	84,1	−42,6	−51,7
Fahrzeugbau	261,3	147,0	67,0	11,1	−43,7	−54,4
Elektrotechnische u. feinmechanische Erzeugn.	539,0	157,7	81,5	21,1	−70,7	−48,3
Holz-, Papier- und Druckereierzeugnisse	214,1	102,8	13,4	9,1	−52,0	−87,0
Lederwaren, Textilien, Bekleidung	221,1	82,7	43,8	21,3	−62,6	−47,0
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	330,1	39,4	4,5	0,8	−88,1	−88,6
Baugewerbe	660,8	86,9	13,6	2,8	−86,8	−84,3
Handel und Verkehr	1 219,6	732,7	31,7	21,0	−39,9	−95,7
Handel	711,8	143,5	13,3	16,4	−79,8	−90,7
Verkehr	507,8	589,2	18,4	4,5	16,0	−96,9
Dienstleistungen und Sonstige	1 128,6	343,5	85,9	35,8	−69,6	−75,0
Insgesamt	9 630,9	5 246,5	1 747,4	683,6	−45,5	−66,7
Insgesamt einschließlich unterjährige Abgänge ²⁾	10 898,0	6 835,0	2 260,0	730,0	−37,3	−66,9

¹⁾ Stand 23.11.1994. — ²⁾ Einschließlich Investitionen von im Jahresverlauf privatisierten oder liquidierten Unternehmen.

Quellen: Treuhandanstalt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 4

**Vertraglich gesicherte Investitionszusagen¹⁾ von allen Verkäufen der Treuhandanstalt
nach Wirtschaftsbereichen²⁾ und nach Jahren**
Mrd. DM

	1991 und vorher	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 und danach	ohne Jahres- angabe	Insgesamt ³⁾
Land- und Forstwirtschaft	0,0	0,0	0,1	0,3	1,3	0,4	0,9	0,2	0,1	0,4	0,1	3,7
Produzierendes Gewerbe												
Energie- und Wasserversorgung	0,0	0,6	8,7	0,1	0,1	3,6	0,2	0,0	10,0	0,7	0,0	24,0
Bergbau	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	1,0	0,0	1,9
Verarbeitendes Gewerbe	0,1	0,7	3,7	7,9	11,5	10,9	5,2	2,4	1,2	4,8	2,7	50,9
davon:												
Chemische Industrie	0,0	0,0	0,2	0,8	1,2	4,0	0,8	0,0	0,1	1,7	0,1	9,0
Gewinnung u. Verarb. v. Steinen u. Erden; Feinkeramik u. Glas	0,0	0,1	0,8	1,1	1,8	1,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,8	6,6
Maschinenbau	0,0	0,0	0,5	1,1	1,3	1,2	0,8	0,5	0,0	0,4	0,3	6,3
Fahrzeugbau	0,0	0,0	0,3	0,4	1,8	0,8	0,2	0,2	0,4	0,7	0,2	4,9
Elektrotechnik, Elektronik	0,0	0,0	0,4	0,5	0,6	0,6	1,3	0,1	0,2	1,5	0,3	5,4
Nahrungs- u. Genußmittelgewerbe	0,0	0,2	0,6	1,6	2,0	1,1	0,5	0,2	0,1	0,3	0,3	6,9
Baugewerbe	0,0	0,2	0,4	0,9	0,9	0,6	0,8	0,3	0,3	0,1	0,1	4,6
Handel und Verkehr	0,1	0,2	0,5	1,2	1,1	1,1	1,3	0,3	3,2	0,1	0,6	9,7
Dienstleistungsunternehmen	0,0	0,1	0,4	1,5	2,3	1,8	2,5	1,1	0,5	3,4	0,6	14,2
Zuordnung nicht möglich	0,0	0,2	0,6	1,8	2,0	1,9	0,9	0,7	0,8	0,5	1,2	10,5
Zuordnung nicht sinnvoll ⁴⁾	0,0	0,3	0,3	2,1	1,9	2,7	1,1	1,3	0,1	0,9	0,1	10,9
Insgesamt³⁾	0,2	2,2	14,8	15,8	21,2	23,0	13,5	6,3	16,2	11,7	5,5	130,4
davon: Zusagen in Zusammenhang mit Immobilienverkäufen	0,1	0,7	2,2	7,9	8,9	11,2	5,4	3,5	4,6	6,7	3,4	54,5

¹⁾ Stand 30.9.1994. — ²⁾ Wirtschaftsbereich des Unternehmens zum Zeitpunkt seines Verkaufs. — ³⁾ Summenfehler
rundungsbedingt. — ⁴⁾ Investitionszusagen bei Verkäufen von nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften.
Quelle: Treuhandanstalt.

ten von 1992 bis 1994 deutlich gestiegen. Offenbar mußte die Treuhandanstalt viel Geld in die sogenannte „Ansanierung“ stecken, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Chancen, ihre Betriebe verkaufen zu können, zu verbessern.

Auftrag der Treuhandanstalt war es, das Überleben der Betriebe und ihren Neuaufbau durch Privatisierung sicherstellen. Dazu wurden mit den Käufern in der Regel Zusagen über Arbeitsplätze und Investitionen ausgehandelt und vielfach auch vertraglich abgesichert. Im Gegenzug konnten die privaten Investoren die Betriebe besonders günstig, mitunter gar zu einem ‚negativen‘ Kaufpreis erwerben. Vielfach hat sich die Treuhandanstalt auch bereit erklärt, künftige Verluste teilweise oder vollständig zu übernehmen. Zweifellos wäre die Privatisierung ohne diese massive Subventionierung weder in diesem Umfang noch in dieser kurzen Zeit gelungen.

Vertraglich zugesagt und damit auch einklagbar sind nach Informationen der Treuhandanstalt Investitionen in Höhe von 130 Mrd. DM¹⁹ (Tabelle 4). Der größere Teil der

Zusagen — 76 Mrd. DM — stammt aus Verkäufen von Unternehmen, der kleinere Teil aus Verkäufen von Immobilien, bei denen es sich freilich zum allergrößten Teil um Betriebsgrundstücke und -gebäude handelt.

Die höchsten Investitionszusagen wurden bei Verkäufen von Unternehmen und Immobilien im verarbeitenden Gewerbe abgegeben — bis Ende September 1994 insgesamt 51 Mrd. DM. Umfangreiche Zusagen (26 Mrd.) erhielt die Treuhandanstalt auch aus Verkäufen in der Energiewirtschaft und im Bergbau. Die übrigen vertraglich vereinbarten Investitionen entfallen auf den Dienstleistungssektor (14 Mrd. DM), den Handel und das Verkehrsgewerbe (10 Mrd. DM), die Bauwirtschaft (5 Mrd. DM) und die Landwirtschaft (4 Mrd. DM). Ein großer Teil der Investitionszusagen läßt sich einzelnen Wirtschaftsbereichen allerdings

¹⁹ Stand Ende September 1994. Einschließlich der unverbindlichen Absichtserklärungen der Investoren belaufen sich die Zusagen per 30.6.94 auf 204 Mrd. DM.

Tabelle 5

Im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe geplante oder vorgenommene Investitionen, für die ein Zuschuß¹⁾ beantragt wurde, nach dem Jahr ihrer Bewilligung und nach Wirtschaftszweigen²⁾ 1992 bis 1994

	1992		1993		1. Halbjahr 1994		1992 bis 1. Halbjahr 1994
	Anträge	Investitions-volumen	Anträge	Investitions-volumen	Anträge	Investitions-volumen	Investitions-volumen je Antrag
	Anzahl	Mrd. DM	Anzahl	Mrd. DM	Anzahl	Mrd. DM	Mill. DM
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	258	2,8	261	1,9	130	0,7	8,3
Textil- und Bekleidungsgewerbe	147	0,7	199	0,8	85	0,1	3,7
Ledergewerbe	21	0,0	23	0,1	14	0,0	2,1
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	271	1,4	382	0,9	172	0,3	3,2
Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	295	2,9	322	1,5	158	0,3	6,1
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	2	0,0	3	4,5	1	0,0	756,7
Chemische Industrie	96	3,5	106	1,9	26	0,4	25,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	261	1,3	309	1,1	143	0,3	3,8
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	264	2,8	339	3,5	150	0,9	9,6
Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen	744	3,1	897	3,2	439	1,1	3,6
Maschinenbau	367	1,9	348	2,0	167	0,8	5,3
Herst. v. Büromaschinen, DV-Geräten u. -einrichtungen, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik	344	1,3	377	2,0	175	0,3	4,0
Fahrzeugbau	108	2,1	128	1,1	47	0,9	14,5
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, Sportgeräte, Spielwaren, Recycling	219	0,8	348	1,4	161	0,4	3,6
Insgesamt	3 397	24,6	4 042	25,9	1 868	6,5	6,1

1) Zuschuß gemäß Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. — 2) Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993.
 Quellen: Bundesamt für Wirtschaft; Berechnungen des DIW.

nicht zuordnen — sei es, weil eine solche Zuordnung aus Sicht der Treuhandanstalt nicht sinnvoll war (wie bei den Liegenschaften), sei es, daß sie nicht möglich war.

Anhand des sektoralen Musters der verkauften Unternehmen und betrieblichen Immobilien läßt sich nicht ablesen, mit welchem wirtschaftlichen Schwerpunkt die Objekte künftig genutzt werden. Nicht wenige der verkauften Betriebe, vor allem aber Betriebsteile und Grundstücke, dienen künftig anderen Zwecken. So werden auf ehemaligen Industrieflächen möglicherweise Bürogebäude oder Wohngebäude errichtet. Vermutlich wird der Anteil der Investitionen in den produzierenden Bereichen an den gesamten Investitionen in der Statistik etwas überschätzt und der in den Dienstleistungsbereichen entsprechend unterschätzt.

Für den Zeitraum bis Ende 1994 sind, orientiert man sich an den vertraglichen Zusagen, Investitionen im Umfang von rund 32 Mrd. DM vorgenommen worden. Im verarbeitenden Gewerbe sollen es etwa 12 Mrd. DM sein. Überdurchschnittlich hoch waren die Zusagen aus der Ernährungsindustrie, der Steine- und Erdenindustrie, dem Maschinenbau und aus der Elektrotechnik.

Ob tatsächlich alle vereinbarten Investitionen vorgenommen werden, läßt sich derzeit nicht überblicken. Ein Großteil der Zusagen ist durch Vertragsstrafen abgesichert („pönalisiert“)²⁰. Nach Auskunft der Treuhandanstalt

²⁰ Vgl. Klaus-Dieter Schmidt, „Treuhandanstalt and Investment Acquisition: How to Ensure That Contracts Are Kept“. Kiel Working Paper No. 632, May 1994.

haben die Unternehmen ihre Zusagen bisher — alles in allem gesehen — eher übererfüllt.

Halten sich die Investoren auch weiterhin an ihre Zusagen, werden die Investitionen in den nächsten beiden Jahren erneut kräftig steigen, und zwar von 15,8 Mrd. DM (1994) auf 21,3 Mrd. DM (1995) und 23,0 Mrd. DM (1996). Auch im verarbeitenden Gewerbe ist mit einer deutlichen Aufstockung zu rechnen — von 7,9 Mrd. DM (1994) auf 11 Mrd. DM (jeweils 1995 und 1996). Danach ebbt die Welle der Investitionen, soweit sie sich in den Zusagen spiegelt, ab, bleibt aber noch kräftig. Für weiter in die Zukunft reichende Investitionen wurden in der Regel keine Zusagen ausgehandelt.

Verarbeitendes Gewerbe

Über die Investitionstätigkeit der Unternehmen vermittelte die amtliche Statistik bisher kein geschlossenes Bild. Daher wurden die Förderstatistiken der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie der Förderbanken ausgewertet. Die Statistik über GA-Zuschüsse gibt Aufschluß über Umfang, Beginn und Abschluß, Art und Finanzierung von geplanten und bewilligten Investitionen²¹ sowie über die abgegebenen Arbeitsplatzgarantien. Im verarbeitenden Gewerbe erfüllt der überwiegende Teil der Unternehmen das Förderungskriterium des überregionalen Absatzes und hat demzufolge auch Investitionszuschüsse beantragt. Daher sind die fol-

genden Ergebnisse zumindest für das verarbeitende Gewerbe hinreichend repräsentativ. Allerdings ist zu beachten, daß es sich dabei um Angaben über Planungsdaten, nicht aber um Angaben über realisierte Investitionen handelt. Auch werden die Investitionen nicht immer in dem Jahr vorgenommen, in dem sie bewilligt wurden.

In der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands wurden im Zeitraum von Anfang 1991 bis zum dritten Quartal 1994 fast 14 000 Anträge auf Investitionszuschüsse mit einer geplanten Investitionssumme von 120 Mrd. DM bewilligt. Während die Investitionssumme im Verlauf der Jahre etwas zurückging, nahm die Zahl der Vorhaben kräftig zu. Die durchschnittliche Investitionssumme je Antrag nahm folglich ab: 1991 wurden noch 8 Mill. DM je Antrag bewilligt, in den ersten drei Quartalen von 1994 waren es nur noch 3,9 Mill. DM. Im verarbeitenden Gewerbe wurden in der Zeit von Anfang 1992 bis Mitte 1994 rund 9 300 Anträge auf Investitionszuschüsse gestellt. Die Investitionssumme betrug 57 Mrd. DM (Tabelle 5). Auch hier ist das durchschnittliche Antragsvolumen zurückgegangen: 1992 betrug es noch 7 Mill. DM, im 1. Halbjahr 1994 waren es 3,5 Mill. DM.

Freilich gibt es große Unterschiede in der Investitionstätigkeit einzelner Branchen. In einigen Branchen prägen

²¹ Hierin sind auch solche Investitionsbeträge enthalten, die zum Investitionsprojekt gehören, jedoch nicht zuschufähig sind, wie etwa Kosten des Grundstückserwerbs und des Erwerbs gebrauchter Anlagen.

Tabelle 6

Geplante oder vorgenommene Investitionen im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, für die ein Zuschuß¹⁾ beantragt wurde, nach dem Jahr ihrer Bewilligung und nach der Größe der Investition 1992 bis 1994
Struktur in vH

	1992		1993		1. Halbjahr 1994	
	Anträge	Investitions- volumen	Anträge	Investitions- volumen	Anträge	Investitions- volumen
Vorhaben mit Investitionen von ...						
unter 0,5 Mill. DM	29,0	1,0	28,7	1,1	36,3	2,5
0,5 Mill. DM bis unter 1 Mill. DM	13,7	1,4	16,6	1,9	18,2	3,9
1 Mill. DM bis unter 2,5 Mill. DM	21,0	4,6	21,5	5,5	21,6	10,2
2,5 Mill. DM bis unter 5 Mill. DM	12,0	5,8	13,4	7,4	10,6	10,7
5 Mill. DM bis unter 10 Mill. DM	10,3	10,1	9,1	10,1	7,0	13,6
10 Mill. DM bis unter 100 Mill. DM	12,9	44,4	10,0	36,9	5,9	41,2
100 Mill. DM und mehr	1,1	32,7	6,9	37,3	0,3	18,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Anträge (Zahl) bzw. Investitionen (Mrd. DM)	3 397	24,6	4 042	25,9	1 868	6,5

¹⁾ Nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Quellen: Bundesamt für Wirtschaft; Berechnungen des DIW.

Großprojekte das Investitionsgeschehen, beispielsweise in der chemischen Industrie, im Fahrzeugbau und in den Bereichen Feinkeramik/Steine/Erden. Die Investitionssummen lagen hier bei 26 Mill. DM, 15 Mill. DM bzw. 10 Mill. DM je Antrag. Mit weitem Abstand an der Spitze liegen aber die Kokereien und die Mineralölverarbeitung, bei denen im Schnitt Investitionen in Höhe von 760 Mill. DM je Antrag vorgesehen sind. Zum Vergleich: Im gesamten verarbeitenden Gewerbe lag das Volumen bei 6,1 Mill. DM je Antrag.

1992 wurden insgesamt 37 Vorhaben mit einem Umfang von jeweils 100 Mill. DM und mehr durch Zuschüsse gefördert. Dabei waren pro Antrag Investitionen von durchschnittlich 220 Mill. DM vorgesehen (Tabelle 6). Auch 1993 dominierten Großprojekte. Sie wurden vorwiegend in vier Branchen, nämlich der Mineralölverarbeitung, der chemischen Industrie, dem Fahrzeugbau und der Papierindustrie geplant. Gleichwohl gewinnen kleinere Projekte an Bedeutung. Im ersten Halbjahr 1994 entfielen auf Vorhaben mit einer Investitionssumme bis zu 10 Mill. DM gut zwei Fünftel aller bezuschußten Investitionen; 1993 war es erst ein Viertel, 1992 sogar erst ein Fünftel.

Investitionen, die mit dem Erwerb von Unternehmen verbunden sind, verlieren zunehmend an Gewicht. Ebenfalls rückläufig — wenngleich immer noch bedeutend — sind Investitionen zur Errichtung neuer Betriebe (Tabelle 7). Immer häufiger dagegen investieren Betriebe, um Folgeinvestitionen vorzunehmen, also um ihre Kapazitäten zu erweitern, ihre Anlagen zu modernisieren oder ihren Standort zu verlagern²².

Die Investitionstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe, und dies ist ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung, führt in der Regel zum Aufbau von Produktionen mit hoher Kapitalintensität. So kostete bei Errichtung einer Betriebsstätte ein Arbeitsplatz dort im Durchschnitt etwa 200 000 DM, bei Großprojekten mit über 100 Mill. DM Investitionssumme sogar rund 400 000 DM (Tabelle 8). Das hängt vor allem mit hohen Investitionen in der Mineralölverarbeitung, der chemischen Industrie, der Papierherstellung sowie der Steine- und Erdenindustrie zusammen, die allesamt außerordentlich kapitalintensiv produzieren. Mit der abnehmenden Bedeutung der Großinvestitionen vor allem zur Errichtung neuer Betriebsstätten ist allerdings in jüngerer Zeit der Investitionsaufwand je Arbeitsplatz spürbar zurückgegangen, aber er ist immer noch vergleichsweise hoch. Bei einigen Kategorien, so bei der Rationalisierung und der Verlagerung der Produktionsstätte hat er allerdings weiter zugenommen.

Das Investitionsgeschehen war anfangs stark von großen, über mehrere Jahre hinweg laufenden Investitionen geprägt. Sie dienten vielfach der Errichtung neuer Betriebe. Inzwischen wird erkennbar, daß die Folgeinvestitionen an Gewicht gewinnen und damit auch die kleiner dimensionierten, die sich über eine kürzere Zeitspanne erstrecken. Auf Vorhaben, die im Jahr des Beginns oder im

²² Die Verwendung der Investitionsmittel für Errichtung, Erweiterung, Erwerb, Umstellung, Rationalisierung bzw. Verlagerung eines Betriebes bestimmt die Höhe des Zuschusses.

Tabelle 7

Im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe geplante oder vorgenommene Investitionen, für die ein Zuschuß¹⁾ beantragt wurde nach dem Jahr ihrer Bewilligung und nach der Art des Vorhabens 1992 bis 1994
Struktur in vH

	1992		1993		1. Halbjahr 1994	
	Anträge	Investitions- volumen	Anträge	Investitions- volumen	Anträge	Investitions- volumen
Art des Vorhabens						
Errichtung einer Betriebsstätte	50,4	53,3	47,3	59,6	45,1	47,3
Erweiterung einer Betriebsstätte	22,2	7,6	26,5	11,1	33,6	15,3
Umstellung einer Betriebsstätte	0,3	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
Rationalisierung	4,7	7,5	5,0	6,5	4,3	13,6
Verlagerung einer Betriebsstätte	3,1	2,1	5,7	2,4	7,6	6,5
Erwerb einer Betriebsstätte	19,3	29,5	15,3	20,3	9,3	17,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Anträge (Zahl) bzw. Investitionen (Mrd. DM)	3 397	24,6	4 042	25,9	1 868	6,5

¹⁾ Nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Quellen: Bundesamt für Wirtschaft; Berechnungen des DIW.

Tabelle 8

Im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe geplante oder vorgenommene Investitionen je Arbeitsplatz¹⁾,
für die ein Zuschuß²⁾ beantragt wurde, nach dem Jahr ihrer Bewilligung 1992 bis 1994
DM

	1992	1993	1. Halbjahr 1994
Wirtschaftszweig ³⁾			
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	140 950	132 490	117 170
Textil- und Bekleidungsgewerbe	74 770	82 140	36 080
Ledergewerbe	41 590	60 710	57 250
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	206 530	105 080	102 920
Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	237 530	168 850	127 320
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	321 630	1 749 520	316 150
Chemische Industrie	230 870	186 440	274 680
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	141 180	117 060	92 610
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	247 400	200 620	186 100
Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen	100 110	93 940	28 630
Maschinenbau	71 030	86 310	86 370
Herst. v. Büromaschinen, DV-Geräten u. -einrichtungen, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik	71 720	92 020	59 280
Fahrzeugbau	129 400	140 590	131 720
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, Sportgeräte, Spielwaren, Recycling	98 090	112 370	95 420
Vorhaben mit Investitionen von ...			
unter 0,5 Mill. DM	18 870	20 560	21 660
0,5 Mill. DM bis unter 1 Mill. DM	31 650	38 510	8 230
1 Mill. DM bis unter 2,5 Mill. DM	47 570	52 790	55 050
2,5 Mill. DM bis unter 5 Mill. DM	68 780	80 220	87 270
5 Mill. DM bis unter 10 Mill. DM	79 130	100 020	105 030
10 Mill. DM bis unter 100 Mill. DM	167 000	169 070	152 590
100 Mill. DM und mehr	387 080	452 310	272 880
Art des Vorhabens Errichtung einer Betriebsstätte	195 200	232 760	146 180
Erweiterung einer Betriebsstätte	74 790	72 690	23 300
Umstellung einer Betriebsstätte	31 040	64 390	62 610
Rationalisierung einer Betriebsstätte	74 750	81 380	102 500
Verlagerung einer Betriebsstätte	115 520	104 210	150 270
Erwerb einer Betriebsstätte	114 010	110 060	86 560
Insgesamt	132 720	143 250	73 690

1) Nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. — 2) Zugesagte bestehende und zusätzliche Arbeitsplätze. — 3) Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993.

Quellen: Bundesamt für Wirtschaft; Berechnungen des DIW.

Jahr danach abgeschlossen sind, entfielen im Jahre 1992 etwa 15 vH aller Investitionen, im ersten Halbjahr 1994 waren es 21 vH.

Auch im Rahmen der Kreditförderung für mittelständische Unternehmen läßt sich der Befund einer zunehmen-

den Normalisierung des Investitionsgeschehens erhärten. Vollständige Angaben über die Investitionstätigkeit liegen zwar nicht vor. Doch sind die Planangaben derjenigen Unternehmen, die zinsgünstige Kredite von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erhalten haben, hierfür hinrei-

Tabelle 9

Durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau mitfinanzierte Investitionen¹⁾ des industriellen Mittelstandes in Ostdeutschland nach Industriezweigen, dem Jahr der Bewilligung und dem Investitionsziel 1991 bis 1994

Industriezweig	1991			1992			1993			1. Halbjahr 1994		
	Von den Investitionen zielten ... vH auf ...											
	die Neugrün- dung eines Unter- nehmens	die Über- nahme eines Betrie- bes	Maßnah- men in einem be- stehen- den Unter- nehmen	die Neugrün- dung eines Unter- nehmens	die Über- nahme eines Betrie- bes	Maßnah- men in einem be- stehenden Unter- nehmen	die Neugrün- dung eines Unter- nehmens	die Über- nahme eines Betrie- bes	Maßnah- men in einem be- stehenden Unter- nehmen	die Neugrün- dung eines Unter- nehmens	die Über- nahme eines Betrie- bes	Maßnah- men in einem be- stehenden Unter- nehmen
Alle Industriezweige	43	26	31	41	15	44	40	12	46	29	8	63
darunter:												
Steine- und Erdenindustrie	46	36	17	43	11	46	42	3	55	47	6	47
Gießereien	35	23	42	7	13	80	0	82	18	0	0	100
Chemische Industrie	18	32	50	42	8	51	16	6	78	4	0	96
Stahl- und Leichtmetallbau	41	14	44	44	19	36	14	8	78	10	3	88
Maschinenbau	29	29	42	31	27	42	17	11	71	6	19	75
Straßenfahrzeugbau	73	23	5	14	56	29	38	2	61	9	0	91
Elektrotechnik	53	8	39	28	22	50	25	8	67	14	0	86
Feinmechanik, Optik, Uhren	54	10	36	72	4	23	42	27	31	13	42	45
EBM-Waren	34	25	41	37	16	47	51	10	39	29	24	47
Holzverarbeitung	45	26	28	66	3	31	33	18	50	70	0	30
Papier- und Pappeverarbeitung	69	14	17	75	3	22	28	27	45	49	6	45
Druckerei, Vervielfältigung	7	25	68	31	32	38	31	22	47	25	4	70
Textil-, Bekleidungsgewerbe	29	17	54	36	5	58	26	4	70	0	3	97
Nahrungs- und Genußmittel	52	20	27	30	9	61	47	12	41	28	4	68
1) Bewilligungen. Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau.												

chend repräsentativ²³. Der industrielle Mittelstand leistet einen nicht unerheblichen Beitrag zur Modernisierung des Kapitalstocks in Ostdeutschland. Anfänglich bestimmten Neugründungen und Übernahmen das Bild. Dies schlägt sich auch in dem überdurchschnittlich hohen Investitionsaufwand solcher Unternehmen nieder, die zum Zeitpunkt der Investition nur wenige Mitarbeiter beschäftigten und ihre geplante Betriebsgröße noch nicht erreicht hatten. In der Zwischenzeit hat sich dies gewandelt. Mehr und mehr wird auch in bestehende Unternehmen investiert. Dabei gewinnen vor allem Baumaßnahmen an Gewicht. Dieses Muster findet sich in fast allen Branchen — wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung (Tabelle 9). So werden in der chemischen Industrie, bei den Gießereien, im Fahrzeugbau, der Elektrotechnik sowie im Textil- und Bekleidungsgewerbe fast alle Investitionen von etablierten Unternehmen vorgenommen. Bei der Steine- und Erdenindustrie, der Holzverarbeitung sowie der Papier- und Pappeindustrie sind dagegen Investitionen in neugegründete Unternehmen weiterhin sehr hoch.

Branchenstruktur und Kapitalintensität

Die Konturen der Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern zeichnen sich nun ab: Die Investitionen bei Treuhandunternehmen sind nach abgeschlossener Privatisierung nur noch von marginaler Bedeutung. Auch Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme eines Treuhandunternehmens haben nicht mehr dasselbe Gewicht wie früher. Ähnliches gilt für Investitionen beim Aufbau neuer Unternehmen. Immer mehr bestimmen die Investitionen von Unternehmen das Bild, die sich bereits etabliert haben.

Die Frage dabei ist, ob sich in den neuen Bundesländern ähnliche oder abweichende Industriestrukturen herausbilden wie in den alten Bundesländern — ob die Arbeitstei-

²³ Zum industriellen Mittelstand zählen in der Abgrenzung des KfW-Mittelstandsprogramms alle Unternehmen mit einem Umsatz bis zu 1 Mrd. DM (ohne Handwerk). Vgl. Seidel, Petra: Der industrielle Mittelstand in den neuen Bundesländern 1990 bis 1993, Frankfurt/M. 1994.

Tabelle 10

**Struktur der Investitionen im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe und Struktur
des Bruttoanlagevermögens im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe**

Gewerbebezweige	Klassifikation	Ostdeutschland	Westdeutschland
		Anteil des Zweiges an allen Investitionen im verarbeitenden Gewerbe der Jahre 1991 - 1994 ¹⁾	Anteil des Zweiges am gesamten Brutto- anlagevermögen des verarbeitenden Gewerbes 1992
Mineralölverarbeitung	Zweige mit hoher Kapitalintensität	8,8 ²⁾	1,5
Zellstoff- und Papiererzeugung		3,5	1,9
Eisenschaffende Industrie		1,9	4,8
Steine und Erden		10,4	3,7
Chemische Industrie		12,4	13,6
Herstellung von Büromaschinen, EDV		0,4	1,6
NE-Metallerzeugung und -bearbeitung		1,4	1,5
Nahrungs- und Genußmittel produzierendes Gewerbe		17,9	10,1
Textilgewerbe		1,2	0,6
Glasgewerbe		1,3	1,2
Schiffbau	Zweige mit mittlerer Kapitalintensität	1,6	0,5
Holzbearbeitung		0,8	0,7
Straßenfahrzeugbau		5,3	12,9
Papierverarbeitung		1,1	1,7
Druckerei		3,0	2,7
Lederverarbeitung		0,1	0,6
Gummiverarbeitung		0,5	1,2
Ziehereien, Kaltwalzwerke		0,6	2,3
Gießereien		0,8	1,1
Feinkeramik		0,5	0,5
Kunststoffverarbeitung		1,6	3,0
Herstellung von EBM-Waren	Zweige mit geringer Kapitalintensität	1,5	3,4
Elektrotechnik		6,4	10,0
Luft- und Raumfahrzeugbau		0,4	0,7
Feinmechanik, Optik		1,2	1,3
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren		0,4	0,5
Maschinenbau		8,2	9,4
Holzverarbeitung		1,9	1,9
Stahl- und Leichtmetallbau		3,6	1,2
Bekleidungsgewerbe		0,3	0,8
Insgesamt		100	100

¹⁾ Für 1994 Pläne. — ²⁾ Einschließlich Investitionen ins Tankstellennetz.

Quellen: ifo-Institut; Berechnungen des DIW.

lung zwischen Ost und West künftig eine substitutive oder eine komplementäre sein wird. Um diese Frage beantworten zu können, soll die sektorale Verteilung des Anlagevermögens im verarbeitenden Gewerbe in den alten Bundesländern und die sektorale Verteilung der Investitionen in den neuen Bundesländern verglichen werden²⁴. Dabei zeigt sich ein deutliches Muster: In Ostdeutschland fließt vergleichsweise viel Kapital in jene Wirtschaftszweige, die sachkapitalintensiv produzieren und vergleichsweise wenig in jene Zweige, die als humankapitalintensiv einzustufen sind (Tabelle 10). Das gilt im Prinzip auch für einige der einstmals strukturbestimmenden Branchen, wie die chemische Industrie, die eisenschaffende Industrie und die Mikroelektronik, auch wenn dort die Investitionstätigkeit noch etwas nachhinkt, was mit Verzögerungen bei der Privatisierung zusammenhängt. Freilich sind dort in den kommenden Jahren Investitionen in Milliardenhöhe zu erwarten, etwa bei der Sanierung und Umstrukturierung der Leuna- und der Buna-Werke oder bei Eko-Stahl, dem größten ostdeutschen Stahlunternehmen. Abweichungen von diesem Grundmuster gibt es lediglich dort, wo das Motiv der Kundennähe dominiert; so beim Stahl- und Leichtmetallbau und in Teilen des Ernährungsgewerbes. Auf das große Gewicht marktnaher Produktionen beim Neuaufbau des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes ist schon früher wiederholt hingewiesen worden²⁵.

Die starke Ausrichtung der Investitionstätigkeit auf kapitalintensive Produktionen dürfte wesentlich durch die hohen Subventionen im Rahmen der Investitionsförderung motiviert sein. Eine bedeutende Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Strategie der Treuhandanstalt, deren Strategie darauf ausgerichtet war, möglichst viele „industrielle Kerne“ wegen ihrer regionalen Bedeutung zu erhalten. Sie hat den Investoren umfangreiche Zusagen für Inve-

stitutionen und Arbeitsplätze abverlangt und dabei erhebliche Zugeständnisse bei der Festlegung des Kaufpreises, der Übernahme von Altschulden oder der Beteiligung an eventuellen Verlusten gemacht, die auf eine massive Subventionierung, insbesondere von kapitalintensiven Produktionen hinauslaufen.

Perspektiven

Im Zuge der regen Investitionstätigkeit erneuert sich der Kapitalstock in den neuen Bundesländern rasch (Tabelle 11). Dies ist das Ergebnis umfangreicher Neuinvestitionen auf der einen und nicht minder umfangreicher Ausmusterungen auf der anderen Seite. In den Jahren 1991 und 1992 hatten die Ausmusterungen, inzwischen haben die Investitionen in die Erneuerung des Anlagevermögens das Übergewicht. In Jahr 1994 betrug das Verhältnis von Zugängen und Abgängen etwa 2:1, im nächsten Jahr dürfte es etwa 2,5:1 betragen²⁶. Gleichwohl ist der ostdeutsche Kapitalstock — verglichen mit dem westdeutschen — immer noch

²⁴ Dies gilt nur unter der Bedingung, daß das Ausmaß der Aussonderung nicht mehr rentabel nutzbarer Anlagen in allen Zweigen des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes gleich groß war und in den Neuaufbau in gleichem Maße investiert werden mußte. Das dürfte zwar nicht der Fall gewesen sein. Weil es aber in allen Bereichen des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes Ausmusterungen von Anlagen in großem Umfang gab und die Unterschiede in dieser Hinsicht zwischen den einzelnen Gewerbezweigen nicht sehr gravierend sein dürften, muß das Denkmodell im Grundsatz wohl nicht verworfen werden.

²⁵ Vgl. Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Neunter Bericht. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/93.

²⁶ Vgl. Auslastung des Produktionspotentials weiter auf niedrigem Niveau. Bearb.: Bernd Görzig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/94.

Tabelle 11

Entwicklung des Produktionspotentials der Unternehmen¹⁾ in Ost- und in Westdeutschland 1991 bis 1994

	Dimension	Ostdeutschland		Westdeutschland	
		1991	1994 ²⁾	1991	1994 ²⁾
Bruttoanlagevermögen	Mrd. DM	478	526	5 254	5 733
Potentielle Kapitalproduktivität ³⁾	DM	0,57	0,50	0,42	0,42
Produktionspotential	Mrd. DM	270	262	2 180	2 395
Bruttowertschöpfung	Mrd. DM	159	205	2 024	2 050
Auslastung des Produktionspotentials	vH	59	78	93	86
Arbeitsplatzproduktivität	1 000 DM	27	40	86	87

1) Ohne Wohnungsvermietung. — 2) 1994 in Preisen von 1991. — 3) Jahresdurchschnittliches Produktionspotential zu jahresdurchschnittlichem Bruttoanlagevermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

klein. Zum gesamtdeutschen Bruttoanlagevermögen trägt Ostdeutschland erst knapp ein Zehntel bei; entsprechend seinem Bevölkerungsanteil sollte es ein Fünftel sein.

Die Arbeitsproduktivität ist in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren zwar deutlich gestiegen; von 1991 bis 1994 um knapp 50 vH. Gleichwohl ist sie noch immer weit aus niedriger als in den alten Bundesländern — 1994 betrug sie etwa 40 000 DM verglichen mit 87 000 DM in Westdeutschland. Zudem gibt es große Unterschiede bei der Kapitalintensität — zwischen den Wirtschaftszweigen ebenso wie zwischen den einzelnen Unternehmen. Darin spiegeln sich die unterschiedlichen Anpassungsfortschritte wider. So gibt es Betriebe, etwa im Automobilbau, in denen das Produktivitätsniveau vergleichbarer westdeutscher Werke weit übertroffen wird, doch es gibt auch andere Betriebe — im Besitz der Treuhandanstalt oder vor nicht langer Zeit privatisiert —, in denen die Produktivität noch vergleichsweise niedrig ist.

Die Kapitalproduktivität — das Verhältnis von Wertschöpfung zu Kapitalbestand — war in der DDR anfangs vergleichsweise hoch. Dies war Ausdruck der niedrigen Kapitalintensität und der niedrigen Arbeitsproduktivität²⁷. Danach ist die Kapitalproduktivität in Ostdeutschland aber merklich gesunken.

Allerdings lassen sich Kapitalstock und Kapitalproduktivität für Ostdeutschland nur unter Vorbehalten — mit Hilfe von Modellrechnungen — schätzen. Entsprechendes gilt für das Produktionspotential. Es wird für das Jahr 1994 auf etwa 260 Mrd. DM veranschlagt²⁸, wobei angenommen wird, daß die Anlagen im Durchschnitt fast ein Zehntel geringer ausgelastet sind als in Westdeutschland.

Ist das Bild im ganzen auch noch lückenhaft und unscharf, so läßt sich doch eines erkennen: Die Basis für einen modernen Kapitalstock in Ostdeutschland ist gelegt. Nun kommt es darauf an, daß weiterhin kräftig investiert wird, damit die ostdeutsche Wirtschaft den Rückstand in der Leistungskraft rasch aufholen kann. Es gibt Projektionen, denen akzeptable optimistische Annahmen zugrunde liegen. Aber es gibt auch andere, pessimistische Projektionen.

Die Bandbreite möglicher Entwicklungen kann in Modellrechnungen dargestellt werden, wie sie unlängst das DIW vorgelegt hat²⁹. In einem *optimistischen* Szenario wird unterstellt, daß das gegenwärtige Investitionsniveau in den nächsten zwei Jahren real gehalten werden kann, die Investitionstätigkeit im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2000 um etwa 7 vH höher sein wird. Der Kapitalstock würde dabei um rund drei Viertel, das Produktionspotential — wegen des Rückgangs bei der Kapitalproduktivität — um rund die Hälfte wachsen. Das würde jährliche Produktionszuwächse von 10 vH möglich machen. Das Leistungsgefälle zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland würde zwar auch dann nicht vollständig eingeebnet, doch es würde sich bereits bis zum Ende des Jahrzehnts spürbar vermindert haben.

Nach pessimistischen Szenarien käme es zu einer weniger dynamischen Entwicklung der Investitionstätigkeit und zu einem geringeren Anstieg der Wirtschaftsleistung. Der Zeitpunkt, zu dem Ostdeutschland zu Westdeutschland aufgeschlossen hätte, läge dann in weiterer Ferne.

Einiges spricht dafür, daß die Entwicklung eher am oberen Rande der Bandbreite verlaufen wird als am unteren, denn Ostdeutschland ist im ganzen und auf längere Sicht zweifellos ein attraktiver Investitionsstandort. Die mannigfachen Investitionshemmnisse, von denen einige anfangs schier unüberwindlich schienen, verlieren zunehmend an Gewicht. Inzwischen rechnet sich manche Investition, die zuvor nur bei hohen Subventionen rentabel erschien. Es wäre daher nicht plausibel, den Annahmen des pessimistischen Szenarios zu folgen und ein rasches Abebben der Investitionswelle zu prognostizieren.

Konzepte der Investitionsförderung: Wegweisung und Bewertung

Grundlagen regionaler Wirtschaftsförderung

Der wirtschaftliche Aufbau in Ostdeutschland vollzieht sich unter Bedingungen, die es angezeigt erscheinen lassen, die Anpassungsprozesse nicht vollständig und ausschließlich den Marktkräften zu überlassen.

Regionale Wirtschaftsförderung ist erforderlich, weil es notwendig ist, Anpassungsprozesse zu beschleunigen — etwa um einer übermäßigen Abwanderung von Arbeitskräften vorzubeugen. Für die Förderpolitik ergibt sich daraus die Aufgabe, temporäre Standortnachteile durch Subventionen zu überspielen. Eine breit angelegte Investitionsförderung ist dazu aus angebots- wie auch aus nachfrage-theoretischer Sicht geboten.

Die Ausgestaltung der Förderung

Die Mittel der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland kommen von zahlreichen Stellen: der Europäischen Union, dem Bund, den Ländern, den Förderbanken und der Treuhandanstalt und aus anderen „Töpfen“³⁰. Die üblicherweise zur Wirtschaftsförderung zählenden Programme³¹

²⁷ Dies erklärt, warum „arme Länder“ eine höhere Kapitalproduktivität haben als „reiche Länder“. Dieses Gefälle führt zu Kapitalabflüssen aus den „reichen Ländern“; dadurch sinkt die Kapitalproduktivität in den „armen Ländern“, und die Unterschiede gleichen sich tendenziell an.

²⁸ Vgl. Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz, a.a.O.

²⁹ Vgl. Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz, a.a.O.

³⁰ Darauf wurde bereits in früheren Berichten eingegangen. Vgl. DIW, IfW, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, Zweiter Bericht, S. 30-34; Vierter Bericht, S. 50-53; Sechster Bericht, S. 56-60.

³¹ Eine nach Ländern gegliederte, im Oktober 1994 erstellte Auflistung des Bundesministeriums für Wirtschaft, Außenstelle Berlin, verzeichnet die statliche Anzahl von rund 440 Förderprogrammen. Dabei fallen die Doppelzählungen derjenigen Programme, die in allen neuen Ländern angeboten werden, kaum ins Gewicht.

sind kaum noch zu überblicken. Die wichtigsten Säulen der Förderung sind Investitionszuschüsse, Investitionszulagen, Sonderabschreibungen und günstige Kredite. Daneben gewährt die Treuhandanstalt ihren Unternehmen vielfältige Unterstützung im Rahmen der Sanierung und Privatisierung.

Bei der Investitionszulage und den Sonderabschreibungen handelt es sich um Steuervergünstigungen, auf die bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Bei den Investitionszuschüssen wie bei den Förderkrediten handelt es sich dagegen um Programme, die jeweils mit einem begrenzten Mittelvolumen ausgestattet sind. Anträge für förderfähige Projekte werden hier nach Maßgabe der vorhandenen Mittel beschieden: Bei ausreichenden Mitteln kann die volle, bei knappen Mitteln eine teilweise Förderung gewährt werden. Sind die Mittel erschöpft, können auch förderfähige Projekte zunächst nicht unterstützt werden.

Neben den großen Förderprogrammen existiert eine Vielzahl spezifischer Förderprogramme mit höchst unterschiedlichen Zielen, die von Energiesparen, Umweltschutz, Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Innovation und Technologie, Tourismus und Fremdenverkehr, Wohnungsbau, Unternehmensberatung, Aus- und Weiterbildung, Qualitätsmanagement, Messebeteiligung, Konsumgütermarketing, Entwicklung der Film- und Medienkultur bis hin zur Verwendung von schwerem Heizöl (Berlin-Ost, Sachsen), der Schiffsentsorgung und des Einsatzes von Außenwirtschaftsassistenten (Mecklenburg-Vorpommern), von Handwerkerhöfen und — so der Kurztitel des Programms — von „Unternehmen in Schwierigkeiten“³² (Thüringen) reichen.

Unter Beachtung bestimmter Höchstsätze, die die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Beihilfeaufsicht fest-

gelegt hat, können verschiedene Förderprogramme kumulativ beansprucht werden. Es gilt generell ein Satz von 35 vH als Obergrenze, für kleine und mittlere Unternehmen ein Satz von 42 vH, für Existenzgründer von 48 vH. In Ausnahmefällen können bis zu 75 vH der Investitionskosten durch Mittel aus öffentlichen Programmen gedeckt werden³³. Obwohl einem Investor im Prinzip alle Förderwege offenstehen, hat sich für die großen Programme folgendes Muster der Inanspruchnahme herauskristallisiert: Praktisch alle Investoren nehmen die Zulage in Anspruch und in der Regel beanspruchen sie zusätzlich entweder die Zuschüsse oder die Förderkredite. Wird auf die Zuschüsse verzichtet, werden meistens mehrere Förderkredite beantragt.

Ergebnisse und Bewertung

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Investitionszuschüsse wurden in Ostdeutschland in den zurückliegenden vier Jahren für Investitionen im Gesamtumfang von 137 Mrd. DM bewilligt (Tabelle 12). Der über-

³² Kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die sich in Liquiditäts- und Rentabilitätsschwierigkeiten befinden, können nach dem „Thüringer Konsolidierungsprogramm“ langfristige Darlehen zur Umschuldung kurzfristiger Verbindlichkeiten erhalten, wenn dadurch eine nachhaltige Konsolidierung der finanziellen Verhältnisse erreicht werden kann (Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Jahreswirtschaftsbericht 1992/93, S. 85).

³³ Vgl. Henning Klodt, Jürgen Stehn et al., „Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa“. Fünfter Hauptbericht zur Strukturberichterstattung, Kiel, September 1994.

Tabelle 12

GA-Förderung in den neuen Bundesländern Oktober 1990 bis September 1994¹⁾

	Insgesamt	davon	
		Gewerbliche Wirtschaft	Wirtschaftsnahe Infrastruktur
Bewilligte Anträge			
Anzahl (1 000)	29	24	4
Förderfähiges Investitionsvolumen (Mrd. DM)	137	119	18
Bewilligte GA-Mittel (Mrd. DM)	36	23	13
Abgeflossene GA-Mittel (Mrd. DM)	22	14	8
Arbeitsplätze (1 000)	956	956	x
gesicherte	409	409	x
zusätzlich geschaffene	547	547	x

¹⁾ Angaben für 1994 vorläufig.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Tabelle 13

Investitionsvorhaben und GA-Förderung in Ostdeutschland nach Betriebsgrößenklassen 1992 und 1993¹⁾
vH

Anzahl der Beschäftigten ²⁾	Investitions- vorhaben	Investitions- volumen	Bewilligte GA-Mittel	Gesicherte bzw. zu schaffende Arbeitsplätze	Nachrichtlich: GA-Mittel in vH des Investitions- volumens
bis 19	85	74	76	60	18,1
20 bis 49	7	5	4	6	16,5
50 bis 199	6	9	8	13	16,8
200 bis 499	1	6	5	10	16,7
500 bis 999	0	3	3	6	18,2
1 000	0	4	3	6	13,3
Insgesamt	100	100	100	100	17,6
Nachrichtlich: Absolute Größen	13,4 ³⁾	62,5 ⁴⁾	11,0 ⁴⁾	411,8 ³⁾	x

¹⁾ Kumuliert. — ²⁾ Vor Investitionsbeginn. — ³⁾ 1 000. — ⁴⁾ Mrd. DM.
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

wiegende Teil davon, 119 Mrd. DM, entfiel auf Investitionen der gewerblichen Wirtschaft, der Rest auf Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Dabei wurden Infrastrukturmaßnahmen gemessen am Investitionsvolumen intensiver gefördert als gewerbliche Investitionen: Während ihr Anteil am Gesamtvolumen etwa ein Siebtel beträgt, entfällt auf sie reichlich ein Drittel der insgesamt bewilligten Fördergelder. Folgt man der Förderstatistik, wurden von der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der durch Zuschüsse geförderten Investitionen knapp 1 Mill. Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen, wobei die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ein höheres Gewicht zu haben scheint, als die Sicherung der bestehenden.

Vielerorts besteht der Eindruck, vor allem mittlere und große Betriebe würden von der GA-Förderung profitieren, während kleine Betriebe kaum in deren Genuß kämen, weil sie das Kriterium des überregionalen Absatzes selten erfüllten. Die GA-Förderung kommt aber in hohem Maße auch den kleinen und mittelständischen Betrieben zugute (Tabelle 13). Auf die Betriebe mit weniger als 500 Beschäftigten entfallen jeweils mehr als neun Zehntel des geförderten Investitionsvolumens und der bewilligten Fördermittel. In dieser Gruppe finden sich allerdings auch die großen, internationalen Unternehmen, die auf der „grünen Wiese“ kapitalintensive Produktionsstätten errichten und zu Beginn der Investition dort nur wenige Mitarbeiter beschäftigen. Auch der Befund, daß die Kapitalintensität der Investitionsvorhaben (Investitionsvolumen je Arbeitsplatz) ausgerechnet bei den kleinsten Betrieben am größten ist, stützt die Vermutung, daß einzelne Großprojekte die Auswertung beeinflussen (Tabelle 14). Im Unterschied dazu sind es im Einzelfall, also je Investitionsvorhaben, die mittleren und

großen Betriebe (mit 200 und mehr Beschäftigten) die die meisten Arbeitsplätze schaffen und das größte Investitionsvolumen bewegen. Gleichwohl sind es in der Summe die kleinen Betriebe (mit bis zu 19 Beschäftigten) die im Rahmen der GA-Förderung die große Mehrzahl der Investitionsprojekte durchführen und dabei die meisten Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen (Tabelle 13).

In den einzelnen Bundesländern ergeben sich — offenbar entsprechend der landestypischen Betriebsgrößenstruktur unterschiedliche Förderschwerpunkte. So entfallen auf kleine Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten in Thüringen über 90 vH der geförderten Investitionen, in Berlin dagegen nur rund 50 vH. Dort spielen — im Vergleich der neuen Länder — mittlere Unternehmen mit 50 bis 499 Beschäftigten die dominierende Rolle. Die Investitionen von Unternehmen mit 1 000 oder mehr Beschäftigten — hierbei dürfte es sich im wesentlichen um die Werften handeln — haben das größte Gewicht in Mecklenburg-Vorpommern. Dort tätigen sie 17 vH der geförderten Investitionen. In Thüringen dagegen ist ihre Bedeutung verschwindend gering.

Förderkredite für den Mittelstand

Die Mittelstandsförderung in Ostdeutschland wird mit einer Vielzahl von Programmen betrieben, und es ist nicht leicht, einen umfassenden, vor allem einen konsistenten Überblick über die Inanspruchnahme der Programme und die Ergebnisse der Förderung zu geben. Die Existenzgründungsförderung bildet den Schwerpunkt der Mittelstandsförderung. Aus den verschiedenen Gründungsförderprogrammen — im wesentlichen dem Eigenkapitalhilfeprogramm —

Tabelle 14

Arbeitsplätze und GA-Förderung in Ostdeutschland 1992 und 1993¹⁾ nach Betriebsgrößenklassen

Anzahl der Beschäftigten ²⁾	Arbeitsplätze je Investitionsvorhaben	Investitionsvolumen je Arbeitsplatz	Bewilligte GA-Mittel je Arbeitsplatz	Investitionsvolumen je Vorhaben
	Anzahl	1 000 DM	1 000 DM	1 000 DM
bis 19	22	182,3	32,9	4 060
20 bis 49	24	116,5	19,2	2 800
50 bis 199	70	99,8	16,8	7 030
200 bis 499	274	84,2	14,1	23 100
500 bis 999	657	73,1	13,3	48 030
1 000 und mehr	1 354	106,9	14,2	144 780
Durchschnitt	31	151,7	26,7	4 660

1) Kumuliert. — 2) Vor Investitionsbeginn.
 Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

gramm, den Existenzgründungsprogrammen des ERP-Fonds und der Deutschen Ausgleichsbank und dem Bürgerschaftsprogramm für Angehörige Freier Berufe — wurden von 1990 bis Ende 1993 insgesamt rund 28,5 Mrd. DM an Förderkrediten zugesagt, pro Jahr im Durchschnitt also mehr als 8 Mrd. DM. Durch diese Förderung wurden rund 150 000 Existenzgründer unterstützt, die den Erhebungen der Deutschen Ausgleichsbank zufolge in diesem Zeitraum etwa 1,3 Mill. Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen sowie Investitionen im Umfang von rund 58 Mrd. DM getätigt haben. Bis zur Jahresmitte 1994 dürften durch ERP-Kredite und Eigenkapitalhilfe — die in den meisten Fällen gleichzeitig beansprucht wurden — rund 160 000 Existenzgründer³⁴ und 75 000 bestehende Betriebe gefördert worden sein. Insgesamt wurde etwa jede zweite Existenzgründung mit öffentlichen Mitteln unterstützt³⁵. Über den Förderzeitraum hinweg ging die Zahl der bewilligten Kreditanträge kontinuierlich zurück, während der durchschnittliche Umfang der geplanten Investitionen und damit das durchschnittliche Volumen der bewilligten Kredite anstieg (Tabelle 15).

Die Förderkredite an den Mittelstand entfielen etwa zur Hälfte auf Betriebe des produzierenden Gewerbes, zu etwa einem Fünftel jeweils auf Dienstleistungsbetriebe und Angehörige Freier Berufe und zu etwa einem Sechstel auf Handelsbetriebe (Tabelle 16). Damit scheinen Dienstleistungen und Freie Berufe von der Mittelstandsförderung in einem höheren Maße zu profitieren, als es ihrem Anteil an der Branchenstruktur in Ostdeutschland entspricht³⁶. Dies dürfte mit der hohen Gründungsdynamik in diesen Bereichen zusammenhängen. Der relativ hohe Anteil des produzierenden Gewerbes dürfte auf eine hohe Beteiligung von Handwerksbetrieben zurückzuführen sein. Die regionale Verteilung zeigt, daß ein relativ großer Teil der Förderkredite auf die Länder entfällt, deren Betriebsstruktur in be-

sonderem Maße von kleinen und mittleren Betrieben geprägt ist, nämlich auf Sachsen und Thüringen.

Die Unternehmen, die schon seit 1990 an der Förderung teilnehmen — nur über sie wird periodisch berichtet —, können in der Mehrzahl gute Erfolge vorweisen³⁷. Sie melden ein kontinuierliches Anwachsen von Umsatz und Beschäftigung (Tabelle 17). Es wird erkennbar, daß sich der Schwerpunkt der Fördertätigkeit verlagert — von der reinen Gründungsförderung hin zur Förderung des Unternehmenswachstums. Zunehmend werden inzwischen Anschlußinvestitionen getätigt und gefördert. Sie dienen einerseits der Ausweitung der Kapazitäten, andererseits der Steigerung der Produktivität.

Ein ähnliches Bild läßt sich hinsichtlich der Förderaktivitäten durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zeichnen. Auch die rund 48 000 mittelständischen Unternehmen, die die KfW von 1990 bis 1993 durch Investitionskredite förderte, verzeichneten einen Anstieg von Umsatz, Beschäftigung und Investitionen (Tabelle 18).

³⁴ Einschließlich der Gründungen, die aus dem inzwischen ausgelaufenen ERP-Tourismusprogramm gefördert wurden.

³⁵ Bundesministerium für Wirtschaft, Entwicklung des Mittelstandes in den neuen Bundesländern zum 30.6.1994, Berlin, Oktober 1994, S. 4 ff.

³⁶ Gemessen an den Umsatzsteuerpflichtigen haben Dienstleistungsunternehmen und Freie Berufe in Ostdeutschland einen Anteil von knapp 30 vH, Handelsunternehmen einen Anteil von gut 30 vH und das produzierende Gewerbe (sowie die Land- und Forstwirtschaft zusammen) einen Anteil von etwa 33 vH (vgl. Elfter Anpassungsbericht, S. 18).

³⁷ Nicht in die Betrachtung einbezogen sind diejenigen Unternehmen, die inzwischen aufgegeben werden mußten. Ihr Anteil ist sehr gering. Nach Angaben der Deutschen Ausgleichsbank gab es im ERP-Existenzgründungsprogramm bislang keine, im EKH-Programm 540 Insolvenzen (0,34 vH der Fälle).

Tabelle 15

Existenzgründungsförderung durch Eigenkapitalhilfe und ERP-Kredite
in Ostdeutschland 1990 bis 1994¹⁾

	Eigenkapitalhilfe			ERP-Kredite		
	Anträge	Investitions- volumen	je Antrag	Anträge	Investitions- volumen	je Antrag
	Anzahl	1 000 DM	DM	Anzahl	1 000 DM	DM
1991	47 800	3 171	66 300	80 900	9 327	115 300
1992	34 900	3 564	102 100	48 600	9 480	195 000
1993	22 500	2 955	131 200	29 700	8 313	279 600
1. Hj. 1993	12 600	1 588	126 000	15 800	3 683	232 600
1. Hj. 1994 ²⁾	8 200	1 366	166 000	11 200	3 990	354 700

1) Bewilligte Anträge und Darlehensbeträge. — 2) Angaben für 1994 vorläufig.
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Die Finanzierungsstruktur derjenigen Investitionen in Ostdeutschland, die durch Kredite der KfW gefördert wurden, zeigt, daß sie in zunehmendem Maße mit Eigenmitteln finanziert werden, sich der Eigenfinanzierungsanteil dabei schrittweise dem in Westdeutschland nähert. Dabei fällt auf, daß die Anteile der GA-Zuschüsse weit hinter den Förderhöchstsätzen zurückbleiben. Dies erklärt sich einmal aus der regionalen Differenzierung der GA-Förderung. Unternehmen an Standorten, wo die GA-Förderung geringer ausfällt — sie sind der größte Teil der Klientel der Förderbanken — sichern ihre Finanzierung schwerpunktmäßig durch die Inanspruchnahme der Förderkredite. Ferner: Unternehmen, deren Standort als besonders förderungswürdig ausgewiesen ist, können bei den GA-Mitteln die Förderhöchstsätze erreichen und bevorzugen daher diese Fördermöglichkeit; auf Förderkredite verzichten sie dann unter Umständen gänzlich. Zum anderen erklären sich die niedrigen GA-Anteile daraus, daß — für ein und dasselbe Investitionsprojekt — die Grundlage zur Bemessung der GA-Mittel geringer ist als die zur Bemessung der KfW-Kredite, in der beispielsweise auch die Kosten des Erwerbs gebrauchter Anlagen und des Grundstückserwerbs enthalten sind. Die GA-Förderung bezieht sich vielfach also nur auf einen Teil der gesamten Investitionssumme.

Forschungsförderung

Forschungsaktivitäten haben vielfach — zumal im Bereich der Grundlagenforschung — einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen, der über den unmittelbaren Nutzen für das forschende Unternehmen hinausgeht. Viele Forschungsaktivitäten sind damit generell förderungswürdig. Zudem ist die Forschung gerade in den neuen Bundesländern besonders förderungsbedürftig, weil in den letzten

Jahren erheblich vernachlässigt. Die außeruniversitäre Forschung mußte sich der Evaluierung durch den Wissenschaftsrat unterziehen, und die Industrieforschung mußte sich den Regeln des Marktes unterwerfen. Viele Institute und Unternehmen sahen sich gezwungen, ihre vormals umfangreichen und personalintensiven Forschungsaktivitäten im Interesse ihrer kurzfristigen Wirtschaftlichkeit und Überlebensfähigkeit drastisch zu reduzieren.

Die Umstrukturierung der vormals staatlichen Forschungsinfrastruktur ist inzwischen weit vorangeschritten. Die Personalausstattung in den vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderten Einrichtungen entspricht derzeit weitgehend der in den alten Bundesländern. Das BMFT wendet in Ostdeutschland gegenwärtig pro Kopf der Wohnbevölkerung und des Forschungspersonals höhere Mittel auf als in Westdeutschland. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in den alten Bundesländern traditionell ein Großteil der institutionellen Förderung durch die Länder erfolgt. Sie ist weit umfangreicher als die entsprechenden Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern.

Auch die Umstrukturierung der industriellen Forschung in Ostdeutschland wird seitens des Bundes und der Länder unterstützt³⁸. Dadurch konnte das Tempo der drastischen Reduzierung des Forschungspersonals verlangsamt werden. Von 1990 bis 1993 gewährte der Bund Fördermittel im Umfang von rund 930 Mill. DM zur Umstrukturierung der industriellen Forschungskapazitäten. 1994 wandte der Bund

³⁸ Auch die Treuhandanstalt unterstützte die Umstrukturierung der Industrieforschung. Sie bildete eine „Task Force“, die speziell betraut war mit der Ausgründung der F&E-Abteilungen aus den Kombinat in eigenständige GmbHs und ihrer anschließenden Privatisierung.

Tabelle 16

**Verteilung der Förderkredite der Deutschen Ausgleichsbank
in den neuen Bundesländern nach Wirtschaftszweigen und Ländern 1990 bis 1993**

	Wirtschaftszweige (Mio. DM)						
	Insgesamt	Produzierendes Gewerbe (inkl. Handwerk)	Handel	Dienstleistungsgewerbe ¹⁾	Freie Berufe		
Eigenkapitalhilfe-Programm	9 900	4 200	1 400	2 000	2 200		
ERP-Existenzgründungsprogramm	16 000	7 700	2 800	3 200	2 300		
DtA-Existenzgründungsprogramm	1 200	400	100	100	600		
Insgesamt	27 100	12 300	4 400	5 300	5 200		
	Länder (vH) ²⁾						
	Brandenburg	Thüringen	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg-Vorpommern	Berlin (Ost)	
	Eigenkapitalhilfeprogramm	13,8	22,7	29,8	15,2	14,4	4,1
	ERP-Existenzgründungsprogramm	14,5	22,9	28,9	16,3	14,3	3,0
	DtA-Existenzgründungsprogramm	15,7	16,6	33,4	14,9	12,7	6,7
	Nachrichtlich: Anteil an der Gesamtbevölkerung in den neuen Bundesländern	16,1	16,3	29,7	17,9	12,0	7,8

¹⁾ Inkl. Gaststätten, Beherbergungsgewerbe sowie Verkehrsbetriebe. — ²⁾ Anteile der Länder am Gesamtvolumen des jeweiligen Programms.

Quelle: Deutsche Ausgleichsbank.

weitere 720 Mill. DM zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Unternehmensbereich auf³⁹. Diese Mittel flossen an insgesamt rund 2 700 Unternehmen; dies sind etwa vier Fünftel aller ostdeutschen Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben. Vielfach sind die Förderprogramme speziell auf mittelständische Unternehmen sowie auf technologieorientierte Existenzgründer zugeschnitten, so etwa auf die Förderung von Technologie- und Gründerzentren, von denen sich derzeit 15 im Auf- und Ausbau sowie 10 weitere in der Planung befinden.

Tabelle 17

**Geschäftsentwicklung bei den von 1990-1993
durch die Deutsche Ausgleichsbank
geförderten Existenzgründern in Ostdeutschland**

	Jahresumsatz ¹⁾ 1 000 DM	Beschäftigte ¹⁾ Personen
1990	587	3,4
1991	746	6,5
1992	1 240	8,3
1993 ¹⁾	1 370	9,8

¹⁾ Je Unternehmen.
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Einen fachlichen Schwerpunkt der Förderung bildet die Informationstechnik. Die neuen Länder wurden in das „Förderkonzept Informationstechnik“ des Bundesministeriums für Forschung und Technologie integriert. Von 1991 bis 1993 wurden die einzelnen Bereiche dieses Forschungszweiges mit insgesamt rund 406 Mill. DM gefördert.

1993 stellten Bund und Länder gemeinsam knapp 1 Mrd. DM zur Förderung ausgewählter Forschungsfelder bereit (Tabelle 19). Etwa 70 vH davon wurden von den Bundesministerien für Wirtschaft und für Forschung und Technologie finanziert, etwa 30 vH stammten aus den Haushaltsmitteln der Länder. Während die Bundesmittel schwerpunktmäßig für technologiespezifische Projekte und zur Förderung des Einsatzes von Forschungspersonal in produzierenden Unternehmen eingesetzt werden, dienen die Landesmittel vorrangig der Stützung marktnaher Forschungspotentiale und der Innovationsförderung. Eine Reihe von Vorhaben, wie industrielle Gemeinschaftsforschung und Forschungskooperationen, technologieorientierte Unternehmensgründungen und der Einsatz von FuE-Personal in der Industrie werden ausschließlich mit Bundesmitteln gefördert. Eine detaillierte Auswertung für die drei wichtigsten For-

³⁹ VWD, Nr. 220, 14.11.1994, S. 3.

Tabelle 18

**Geschäftsentwicklung bei den von 1991-1993
durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau geförderten mittelständischen Unternehmen in Ostdeutschland**

	Jahresumsatz ¹⁾ 1 000 DM	Beschäftigte ¹⁾ Personen	Investitionen ¹⁾ 1 000 DM
1991	1 100	14	240
1992	3 100	18	—
1993	5 000	22	850

¹⁾ Je Unternehmen.
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

schungsförderprogramme des Bundesministeriums für Wirtschaft für das Jahr 1993 läßt erkennen, daß die verfügbaren Mittel vollständig ausgeschöpft wurden und daß viele Firmen gleich für mehrere Projekte Fördermittel beantragt haben. Gemessen am Bevölkerungsanteil nehmen Sachsen und Thüringen, zum Teil auch Berlin, im überdurchschnittlichen Maße Mittel in Anspruch. Dies stützt die Vermutung, daß die traditionellen Forschungszentren auch künftig wichtige Forschungsstandorte sein werden.

Gesamtwirkung der Investitionsförderung

Von 1990 bis 1993 wurden in den drei großen Feldern der Förderung — gewerbliche Investitionen, Infrastrukturinvestitionen, Verbesserung der Rahmenbedingungen — Mittel im Umfang von rund 210 Mrd. DM bereitgestellt (Tabelle 20). Die dadurch begünstigten Investitionen wurden zu 86 vH auch in diesem Zeitraum durchgeführt bzw. begonnen. Das geförderte Investitionsvolumen läßt sich indes nur für die einzelnen Programme genau angeben, eine Addition der Einzelangaben kann über das Gesamtvolumen keinen Aufschluß geben, da die einzelnen Programme kumulativ in Anspruch genommen werden. Überschneidungen gibt es sowohl zwischen den verschiedenen Maßnahmen zur Förderung der gewerblichen Investitionen als auch zwischen der Förderung gewerblichen Investitionen und den Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen. Für den Zeitraum von 1990 bis 1992 (1993) werden die Investitionsausgaben in Ostdeutschland auf 222 Mrd. DM (342 Mrd. DM) veranschlagt. Davon seien bis 1992 etwa 150 bis 155 Mrd. DM durch Fördermittel mitfinanziert worden⁴⁰.

Die Wirkung der Förderkredite ist nicht leicht zu beurteilen, denn sie kann nicht aus dem Volumen der bewilligten Kredite abgeleitet werden. Um die Programme bewerten zu können, ist es notwendig, die Subventionswerte zu berechnen und Annahmen über deren Effekt auf die Investitionstätigkeit zu machen. Dabei ergibt sich für alle Instrumente, daß ihr Subventionswert regelmäßig unter dem Fördersatz liegt. In welchem Maße das der Fall ist, hängt vom

konkreten Einzelfall ab. Da in der Regel mehrere Fördermöglichkeiten gleichzeitig in Anspruch genommen werden, dürfte es im allgemeinen der Gesamtumfang der Förderung sein, der einem Investor die Durchführung seines Projektes ermöglicht. Einer gemeinsamen Umfrage des ifo-Instituts und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle zufolge hat die Investitionsförderung bewirkt, daß 1992 von den befragten Unternehmen

- 37 vH überhaupt erst investieren konnten,
- 33 vH mehr investieren konnten,
- 16 vH früher investieren konnten und knapp
- 18 vH der Investitionsförderung keine dieser Wirkungen zuschrieben⁴¹.

Die Wirkung, die die Investitionsförderung mit ihren verschiedenen Komponenten im konkreten Einzelfall entfalten kann, läßt sich im Rahmen von Modellrechnungen darstellen⁴². Die Fördermaßnahmen verbessern sowohl die Rentabilität der Investition als auch die Liquidität des Unternehmens. Die Rentabilitätsverbesserung, die durch die Förderung in Ostdeutschland bewirkt werden kann, läßt sich messen als die Differenz der Barwerte der Einnahmeüberschüsse einer Ost- und einer Westinvestition bezogen auf die — identischen Anschaffungskosten. Diese Differenz mißt das Fördergefälle als den Rentabilitätsunterschied, der durch die Fördermaßnahmen bewirkt wird. Eine typische Ausrüstungsinvestition in Ostdeutschland⁴³, für die die Förderung durch Zuschuß (23 vH), Zulage (8 vH), Sonderabschreibungen und Wegfall der ertragsunabhängigen Steuern genutzt wird, erreicht dabei gegenüber der West-

⁴⁰ Lichtblau, Karl, Investitionsförderung in den neuen Ländern, iw-trends Heft 3/1993; Bundesministerium für Wirtschaft, Außenstelle Berlin, Pressemitteilung vom 11. Juni 1993.

⁴¹ ifo und IWH (Hrsg.), Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, München 1994.

⁴² Lichtblau, Karl, a.a.O., ifo und IWH (Hrsg.), a.a.O.

⁴³ Anschaffungskosten 1,2 Mill. DM, Nutzungsdauer 10 Jahre, Rendite vor Steuern 10 vH.

Tabelle 19

**Förderung von Forschung, Entwicklung, Technologie und Innovation in Ostdeutschland:
Ausgewählte Förderprogramme und ihre Finanzierung 1993**

	Haushaltsmittel (Mio. DM)		
	Bund	Länder	Insgesamt
Stützung marktnaher Forschungspotentiale	99,2 ¹⁾	75,9	175,1
Industrielle Gemeinschaftsforschung (AiF)	45,0 ¹⁾	0	45,0
Technologiespezifische Förderprogramme	181,2 ²⁾	0	181,2
Technologieorientierte Unternehmensgründungen	47,4 ²⁾	0	47,4
Technologie- und Gründerzentren	7,0 ²⁾	38,0	45,0
Personalförderung und Personalzuwachsförderung in produzierenden Unternehmen	189,3 ³⁾	0	189,3
Förderung der Beschäftigung von Innovationsassistenten und -beratern	0	2,8	2,8
Forschungskooperation, Auftragsforschung und -entwicklung	67,9 ²⁾	0	67,9
Entwicklung neuer Produkte und Verfahren	50,7 ¹⁾	127,9	178,6
Einführung spezifischer Technologien (z.B. CIM)	35,0 ²⁾	0	35,0
Technologietransfer	31,3 ³⁾	0,9	32,2
Sonstige Maßnahmen	0	35,5	35,0
Insgesamt	674,0	281,0	955,0

1) Bundesministerium für Wirtschaft. — 2) Bundesministerium für Forschung und Technologie. — 3) Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für Forschung und Technologie gemeinsam.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

investition einen Rentabilitätsvorsprung von gut 20 vH. Für einen lokalen Investor, der die 20prozentige Zulage nutzen kann bzw. konnte, ergibt sich sogar eine Rentabilitätsverbesserung von fast 30 vH⁴⁴. Es ist jedoch nicht generell so, daß die lokalen Investoren von der Förderung stärker profitieren als gebietsfremde. Letztere profitieren von der Förderung vor allem dann, wenn sie im Rahmen der Sonderabschreibung Verluste verrechnen können, die sie anderweitig erwirtschaftet haben⁴⁵. Für lokale Investoren, die oft nur über wenig Eigenkapital verfügen, ist die Liquiditätsverbesserung, die durch die Förderung im ersten Jahr der Investition erreicht werden kann, besonders wichtig. Der Liquiditätseffekt übersteigt in der Regel den Rentabilitätseffekt. Für den oben skizzierten Förderfall sind die Einnahmeüberschüsse einer Ostinvestition im ersten Jahr um 41 vH (51 vH bei einem lokalen Investor) größer als bei einer vergleichbaren Westinvestition.

Unter großen Vorbehalten steht der Versuch, die Beschäftigungswirkung der Förderprogramme zu quantifizieren. So werden die Unternehmen in ihren Förderanträgen dazu neigen, die Arbeitsplatzeffekte möglichst hoch anzusetzen, zum anderen erscheinen die durch eine einzelne Investitionsmaßnahme gesicherten bzw. geschaffenen Arbeitsplätze so oft in der Förderstatistik, wie verschiedene

Förderungen in Anspruch genommen werden. Es dürfte also in einem erheblichen, wenn auch kaum abzuschätzenden Umfang Mehrfachzählungen geben.

Die Gesamtwirkung der Investitionsförderung ist nicht nur im Hinblick auf den Umfang der angestoßenen Investitionen und der ausgelösten Beschäftigungseffekte schwer einzuschätzen. Ebenso schwierig ist es, die Frage nach den Förderschwerpunkten zu beantworten. Zwar können für die einzelnen Programme die Begünstigten anhand der Vergabekriterien und der Förderstatistiken identifiziert werden, für die Summe aller Programme läßt sich diese Frage jedoch nicht ohne weiteres beantworten. Angesichts der Vielzahl und der Vielfalt der angewendeten Fördermaßnahmen ist es sogar plausibel anzunehmen, daß es keine ausgeprägten Förderschwerpunkte gibt, sondern daß von der

⁴⁴ Bei der Inanspruchnahme von Förderkrediten können zum Teil noch deutlich höhere Rentabilitätseffekte erzielt werden (Frank, Gundolf, Wirkungsanalyse der Subventionen für Investitionen in den Neuen Bundesländern, ZfB Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Heft 2 (1993).

⁴⁵ Unter Umständen können Investitionen bei der Inanspruchnahme der Förderung auch dann für den Investor lukrativ sein, wenn sie keinen positiven Grenzertrag, das heißt selbst dann, wenn sie für sich betrachtet einen Verlust erwirtschaften (Frank, a.a.O., ifo und IWH (Hrsg.), a.a.O.

Tabelle 20

Überblick über Maßnahmen und Umfang der Investitionsförderung in Ostdeutschland 1990 bis 1993

	Bewilligte Mittel	Abgeflossene Mittel	Gefördertes Investitionsvolumen	Geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze
	Mrd. DM			1 000
1. Investitionen der gewerblichen Wirtschaft				
GA-Zuschüsse (gewerbliche Wirtschaft)	19,9	12,5	102,7	811
darunter:				
Bundesanteil	9,3	5,1	. ²⁾	. ²⁾
ERP-Kredite	31,9	25,8	86,0	2 800
Eigenkapitalhilfeprogramm	9,9	8,8	35,3	
Investitionszulage und Sonderabschreibungen ¹⁾	6,7 ³⁾	6,7 ³⁾⁴⁾	165,0 ⁵⁾	. ²⁾
2. Infrastruktur/öffentl. Investitionen				
Verkehr	rd. 38,0	rd. 38,0	> 38,0	600 ⁶⁾
Deutsche Bundespost	29,1	29,1	29,1	50
GA-Zuschüsse (wirtschaftsnahe Infrastruktur)	10,7	6,7	15,3	. ²⁾
darunter:				
Bundesanteil	4,8	2,8	. ²⁾	. ²⁾
Kommunalkreditprogramm	16,6	15,2	30,0	. ²⁾
Sonstige öffentliche Investitionen und Zuschüsse des Bundes	15,5 ⁷⁾	15,5 ⁷⁾	15,5 ⁷⁾	. ²⁾
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ⁸⁾	1,2	1,2	3,6	. ²⁾
3. Verbesserung von Rahmenbedingungen				
Wohnungs- und Städtebau (Zuschüsse und Kredite)	28,8	21,2	89,5	273 ⁶⁾
Forschung und Entwicklung	2,0	1,6	. ²⁾	. ²⁾
Umweltschutz	1,8	1,6	3,3 ⁹⁾	15 ¹⁰⁾

1) Bundesanteil. — 2) Quantifizierung nicht möglich. — 3) Steuermindereinnahmen (Schätzung). — 4) Sonderabschreibungen Schätzung; Investitionszulage bis Ende 1993 Ist-Zahlen. — 5) Durch steuerliche Hilfen gefördertes Investitionsvolumen 1990-1993; darin enthalten ca. 45 Mrd. DM in 1993, für die die Investitionszulage erst abfließt. — 6) Im Baubereich einschl. Zulieferindustrie (pro Jahr geschätzt nach Durchschnittswerten). — 7) Ohne Gemeindeanteil bei der kommunalen Investitions-pauschale. — 8) Investive überbetriebliche Maßnahmen. — 9) Ohne Sofortprojekte. — 10) Einschl. ABM, nur Sofortprogramm;
Schätzung des DIW.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft.

Förderung insgesamt eine große Breitenwirkung ausgeht. Die gleiche Breitenwirkung ließe sich allerdings auch mit einem einfacheren Förderinstrumentarium und folglich einem geringeren Aufwand erreichen.

Investitionsförderung durch die Treuhandanstalt

Investitionen in Ostdeutschland wurden in den vergangenen Jahren in erheblichem Maße durch die Treuhand-

anstalt begünstigt. Sie hat im Zuge der Privatisierung mit den Käufern Investitionszusagen ausgehandelt, die sich insgesamt auf fast 130 Mrd. DM belaufen.

Die Investitionszusagen, die in den meisten Fällen mit Arbeitsplatzzusagen verknüpft waren, haben in der Regel zu Abschlägen vom Kaufpreis geführt. In vielen Fällen hat die Treuhandanstalt auch andere Formen der Begünstigung gewählt, wie den temporären Verlustausgleich, die Ausstattung mit Eigenkapital oder die Übernahmen von

Altlasten. Alle diese Zugeständnisse laufen — verbunden mit den Preisabschlägen für die Investitionszusagen — auf eine verdeckte Investitionsförderung hinaus.

Unternehmen, die durch die Treuhandanstalt gefördert wurden, waren von der Inanspruchnahme der übrigen Investitionsförderprogramme nicht ausgeschlossen. Das dürfte häufig zu einer sehr hohen Beteiligung des Staates an den Investitionen im Zusammenhang mit der Privatisierung geführt haben. Die privaten Investoren und die Banken wurden dadurch in vielen Fällen sehr weitgehend aus dem unternehmerischen Risiko entlassen.

Quantifizieren läßt sich die Investitionsförderung durch die Treuhandanstalt nicht. Dazu müßte man den Kaufpreis eines veräußerten Unternehmens mit seinen tatsächlichen Marktwert vergleichen können. Beachtlich wird in den nächsten Jahren der Umfang derjenigen Investitionen sein, die im Gefolge von Zusagen an die Treuhandanstalt durchgeführt werden. Allein für 1995 belaufen sich die Zusagen auf rund 20 Mrd. DM.

Revision der Förderpolitik: Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die Intensität der Investitionsförderung ist im Ganzen gesehen außerordentlich hoch, darauf deuten die Förderstatistiken hin und die Modellrechnungen belegen es. Die Förderung hat — wie beabsichtigt — Investitionsentscheidungen spürbar zugunsten Ostdeutschlands beeinflußt. Gerade jetzt am Ende des Privatisierungsprozesses stellt sich allerdings die Frage, ob die hohe Intensität der staatlichen Förderung weiterhin angemessen ist. Geht die Förderung über das hinaus, was zum Ausgleich zeitweiliger Standortnachteile erforderlich ist, so werden auch Investitionen angeregt, die unter Marktbedingungen niemals rentabel wären. Es besteht die Gefahr, daß aus ihnen Subventionsfälle werden, die zu einer dauerhaften Fehlallokation von Ressourcen führen.

Grundgedanke der bisherigen Förderung in Ostdeutschland war, durch Subventionen die Aufbau- und Anpassungsprozesse voranzutreiben. In den Jahren, die seit der Wende Ende 1989 vergangen sind, haben sich die Standortbedingungen in Ostdeutschland schrittweise verbessert: Sanierung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur sind vorangekommen. Die Privatisierung der ehemals staatseigenen Betriebe und der Umbau der öffentlichen Verwaltung sind weitgehend abgeschlossen. Die Standortnachteile im Verhältnis zu den westlichen Bundesländern — gemessen an Sachkapitalausstattung, Produktivität und Lohnkosten — verringern sich ständig. Sie stellen immer weniger eine Belastung für die Rentabilität von Investitionen dar.

Die ostdeutsche Wirtschaft muß nun, wie es der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* in seinem jüngsten Jahresgutachten for-

muliert hat, den Weg in die Normalität finden: „Normalität bedeutet, daß die Unternehmen sich ohne Subventionen am Markt behaupten und dabei die Löhne erwirtschaften können, daß Arbeitswillige in ihrer großen Mehrzahl Beschäftigung finden ...“⁴⁶.

Eine Umgestaltung und schrittweise Reduzierung der Förderung in Ostdeutschland erscheint aus zwei Gründen angezeigt: Einmal, weil die temporären Standortnachteile an Bedeutung verlieren und die grundlegenden langfristigen Standortvorteile Ostdeutschlands immer deutlicher sichtbar werden. Zum anderen, weil der gegenwärtige Konjunkturaufschwung am besten geeignet ist, um einen marktmäßigen Prozeß in Ostdeutschland einzuleiten. Im Aufschwung sinkt die Schwelle, die ein Unternehmen erreichen oder überschreiten muß, um sich auf Dauer am Markt zu behaupten.

Für die Förderaktivitäten bedeutet dies, daß sie zwar weitergeführt, jedoch grundlegend umgestaltet werden sollten. Dabei sollte eine höhere Zielgenauigkeit, eine größere Transparenz und eine einfachere Handhabung die Richtschnur sein. Konkret bedeutet das:

- Der Umfang der Förderung sollte schrittweise vermindert werden. Das Fördergefälle zwischen alten und neuen Bundesländern sollte schrittweise, doch fühlbar eingeebnet werden. Maßnahmen sollten degressiv ausgestaltet und befristet sein.
- Die Vielfalt der Förderprogramme sollte kräftig reduziert werden.
- Die Vergabe der Fördermittel sollte vereinfacht werden.

Eine größere Transparenz und eine einfachere Handhabung würden auch dem Anliegen einer höheren Zielgenauigkeit Rechnung tragen. Das Instrument der Basisförderung könnte eine Investitionszulage sein, die im Prinzip allen Investoren zusteht, die Schritt für Schritt gemindert wird und spätestens zur Jahrhundertwende ausläuft. Damit dürften die anpassungsbedingten Fördertatbestände weitgehend abgedeckt sein. Eine solche Basisförderung könnte ergänzt werden durch ein kleines Bündel von Programmen, die sich auf spezielle Fördertatbestände richten:

- Ein Programm zur Förderung von Forschung und Entwicklung, wenn die Innovationskraft der Unternehmen gestärkt werden soll,
- ein Mittelstandsprogramm, wenn die Eigenkapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen verbreitert werden soll,

⁴⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994.

- ein Existenzgründungsprogramm, wenn neuen Unternehmen und Unternehmern Starthilfe gegeben werden soll,
- ein Regionalprogramm, wenn es gilt, der politischen Verpflichtung des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nachzukommen.

Die speziellen Förderprogramme sollten bundeseinheitlich durchgeführt werden. Dies verlangt eine Umorientierung insbesondere von der Regionalförderung: Sie wird sich von einem Denken in den Kategorien „Ost“ und „West“ trennen müssen. Im Laufe der Zeit wird sich herausstellen, daß es auch in Ostdeutschland wachstumsstarke Regionen gibt.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 8 97 89-0 — Telefax (0 30) 8 97 89 200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schretil, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland.

Zwölfter Bericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin / Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel / Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304

		Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang im verarbeitenden Gewerbe (Volumen) ²⁾										
						Insgesamt	dav.: Hauptgruppen						Inland		Ausland	

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV3). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

		Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe	Produktion im produzierenden Gewerbe ²⁾								Umsätze des Einzel- handels zu Preisen von 1985		Außenhandel (Spezialhandel) ²⁾			
			Verarbei- tendes Gewerbe	dav.: Hauptgruppen				Bauhaupt- gewerbe		Ausfuhr			Einfuhr			
				Grundstoff- u. Produktions- gütergewerbe		Investitions- gütergewerbe										
			in 1000		1985 = 100										1986 = 100	
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1992	J	7465		123,5		114,5		126,7		130,6		127,8		46,7		51,5
	F	7447	7448	126,1	124,3	119,1	116,4	129,9	127,8	147,5	137,5	127,3	125,1	46,3	47,2	51,7
	M	7432		123,3		115,7		126,7		134,5		120,2		48,5		52,9
	A	7413		123,5		115,3		127,4		133,9		123,3		50,2		54,5
	M	7390	7392	122,7	122,1	115,8	114,7	126,0	125,4	135,7	134,8	123,3	122,9	44,9	46,8	49,7
	J	7373		120,1		113,0		122,8		134,7		122,0		45,2		49,7
	J	7343		120,0		113,2		122,2		133,8		122,8		47,8		52,9
	A	7309	7307	118,9	119,2	114,0	113,2	119,9	120,9	133,1	134,2	121,1	123,1	46,1	46,7	49,2
	S	7269		118,6		112,3		120,5		135,6		125,4		46,2		50,0
	O	7226		116,5		109,7		117,9		134,5		124,7		47,4		50,8
1993	N	7180	7175	114,9	114,8	109,3	109,5	115,9	115,1	138,1	138,8	120,7	124,5	44,3	45,5	49,8
	D	7120		113,1		109,5		111,6		143,7		128,2		44,8		51,1
	J	7062		112,4		109,2		111,5		131,9		116,0		44,5		48,5
	F	7001	7008	109,7	111,4	106,3	107,6	107,2	109,8	131,9	132,1	117,5	118,5	47,5	45,1	49,3
	M	6962		112,0		107,4		110,8		132,5		122,1		43,3		46,0
	A	6914		110,7		109,6		107,8		133,9		120,9		45,7		48,1
	M	6877	6876	111,7	110,5	108,9	109,1	109,8	107,6	135,5	135,0	115,8	118,7	46,4	46,5	48,3
	J	6837		109,1		108,9		105,1		135,7		119,5		47,4		48,7
	J	6763		110,3		110,3		107,3		130,0		118,1		43,4		47,2
	A	6724	6724	113,0	111,4	111,0	110,5	111,1	108,7	136,6	133,6	120,8	120,8	45,8	45,4	50,2
1994	S	6686		110,9		110,2		107,8		134,2		123,4		47,0		49,3
	O	6640		110,4		111,4		106,8		132,7		115,3		45,6		47,6
	N	6601	6607	109,5	110,2	110,6	111,0	105,0	106,4	127,4	129,2	118,9	117,5	46,5	46,6	48,1
	D	6580		110,7		111,1		107,3		127,5		118,2		47,8		48,1
	J	6513		110,6		111,5		107,1		138,9		116,2		47,5		46,7
	F	6469	6475	111,6	111,7	111,9	112,0	109,2	108,8	130,4	136,1	117,1	118,9	47,6	47,6	48,8
	M	6444		112,8		112,6		110,3		139,0		123,5		47,6		50,8
	A	6411		113,9		115,5		111,2		131,6		111,2		48,3		48,0
	M	6398	6395	114,3	114,2	116,5	115,9	110,8	111,3	135,4	134,6	118,4	115,7	52,7	51,6	51,0
	J	6377		114,5		115,8		111,9		136,8		118,8		53,8		53,5
	J	6341		117,0		118,2		115,9		131,3		111,1		48,3		50,6
	A	6332	6328	115,2	115,9	115,8	117,2	112,4	113,8	136,4	133,8	120,0	117,5	51,1	49,7	51,5
	S	6311		115,4		117,7		113,2		133,8		121,5		49,6		51,5
	O	6295		116,1		120,7		112,4		135,2		112,7		52,1		52,6
	N			116,5		119,7		113,8		145,2		114,6				
	D															

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV3). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt. — ³⁾ Index der Durchschnittswerte und Außenhandel Westdeutschlands — soweit nicht veröffentlicht — vom DIW geschätzt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.