

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Türk, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 14/9734 –

Bericht der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute „Fortschritte beim Aufbau Ost“

Vorbemerkung der Fragesteller

Das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) gemeinsam erstellte Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) sowie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) enthält die Forderung, eine Neuorientierung beim Aufbau Ost in Teilbereichen vorzunehmen.

1. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die Talfahrt der ostdeutschen Bauwirtschaft zu stoppen?

Der anhaltende Abbau von Kapazitäten in der Bauwirtschaft ist einerseits Folge des auslaufenden Baubooms der 90er Jahre, der einen gewaltigen Nachholbedarf befriedigt hat, andererseits Ergebnis einer überzogenen Förderpolitik der vorherigen Bundesregierung, die Bauten zu lange mit hohen, undifferenzierten Sonderabschreibungen gefördert hat. Mittlerweile stehen in Ostdeutschland weit über 1 Million Wohneinheiten leer. Ein weiterer Abbau von Überkapazitäten ist daher notwendig. Dementsprechend lehnt die Bundesregierung Maßnahmen zur Stützung der Baunachfrage, die über den Bedarf hinausgehen, ab. Sie richtet ihre Politik vielmehr am Ziel einer nachhaltigen und verstetigten Baunachfrage aus.

Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund mit weiterhin hohen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (z. B. Verkehrsprojekte Deutsche Einheit) und in die Stadtentwicklung (z. B. Programm „Stadtumbau Ost“) dazu beitragen, in Ostdeutschland die Bautätigkeit zu stärken sowie die Standort- und Lebensbedingungen zu verbessern. In diesem Rahmen hat sich die Bundesregierung mit dem Zehn-Punkte-Programm zur Förderung und Verstetigung

beschäftigungswirksamer Bautätigkeit mit den Tarifvertragsparteien auf ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Bewältigung struktureller Probleme in der Bauwirtschaft verständigt.

2. Wie steht die Bundesregierung zur Forderung der Gutachter, aufwändige Genehmigungs- und andere zeitraubende Verwaltungsverfahren (z. B. Baugenehmigungen, Betriebsgenehmigungen) kurzfristig zu ändern?

Die Bundesregierung steht der Forderung aufgeschlossen gegenüber. Bereits in der Vergangenheit sind intensive Anstrengungen unternommen worden, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Allerdings werden die genannten Verfahren von den Länderverwaltungen entschieden. Die Länder streben an, durch eine Novellierung der Musterbauordnung auf eine verstärkte Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts hinzuwirken. Dabei soll es vor allem um eine Angleichung der Verfahrensvorschriften auch im Sinne einer Vereinfachung gehen.

Im Übrigen hat die Bundesregierung gerade erst die Gewerbeordnung entrümpelt sowie in der Vergangenheit durch Änderung des Bundesemissionsschutzgesetzes beschleunigte Verfahren ermöglicht. Beispielsweise kann der Investor unter bestimmten Voraussetzungen bereits vor der abschließenden Genehmigung mit der Errichtung der Anlage beginnen. Die Bundesregierung hat darüber hinaus Anregungen von wissenschaftlichen Untersuchungen aufgegriffen und im Jahr 2001 eine Darstellung von Good-Practice-Beispielen, welche zu einer Beschleunigung von Genehmigungen führen, in Auftrag gegeben. Zurzeit wird eine solche Publikation für den Bereich der Baugenehmigungen erstellt.

3. Welche weiteren Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung kurzfristig zu ergreifen, um Neugründungen von Betrieben und Unternehmen in den neuen Bundesländern zu erleichtern?

Die Bundesregierung bezuschusst die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen sowie Schulungs- und Informationsveranstaltungen für Gründer, Unternehmer und ihre Führungskräfte. Hieran soll festgehalten werden. Entsprechende Haushaltsmittel wurden in den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2003 eingestellt. Ein wesentlicher Bestandteil zur Existenzgründungsförderung in den neuen Ländern sind die Maßnahmen aus dem ERP-Eigenkapitalhilfeprogramm, dem ERP-Existenzgründungsprogramm, dem DtA-Existenzgründungsprogramm sowie dem DtA-Startgeld. Diese Programme können – mit Ausnahme des Startgeldprogramms – sowohl in der Anlauf- wie auch in der Festigungsphase in Anspruch genommen werden. Damit nimmt Deutschland, wie eine kürzlich vorgestellte Studie des Global Entrepreneurship Monitor belegt, beim Förderangebot international einen Spitzenplatz ein. Innerhalb Deutschlands bieten Programme für Unternehmensgründungen in den neuen Ländern bessere Startbedingungen als im Westen. Vor diesem Hintergrund ist das Förderangebot kein Engpass für Unternehmensgründungen, sondern führt zu wirksamen Erleichterungen.

4. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung im Gutachten, dass sich der mit hohen Subventionen erkaufte Erhalt großer Betriebe vor allem der Grundstoffproduktion der ehemaligen DDR nicht – wie erhofft – positiv auf die regionale Beschäftigungsentwicklung ausgewirkt hat?

Erfahrungsgemäß entwickeln sich Verflechtungen zwischen großen Betrieben und einem regionalen Netzwerk von Zulieferern, Dienstleistern und Kunden erst über einen längeren Zeitraum. Daher kann abschließend noch kein Urteil

über die beschäftigungspolitischen Wirkungen des Erhalts großer Betriebe abgegeben werden. Die Entwicklung in mehreren Regionen mit größeren Betrieben zur Herstellung technisch komplexer Güter spricht allerdings dafür, dass hier industrielle Netzwerke lokaler Zulieferer und Abnehmer entstehen.

Skeptischer beurteilen die Gutachter die regionalen beschäftigungspolitischen Impulse von großen Betrieben der Grundstoffindustrie. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte diese Bewertung allerdings nicht verallgemeinert werden. Denn gerade die Chemiestandorte Sachsen-Anhalts sind Beispiele für eine erfolgreiche Ansiedlung einer beachtlichen Anzahl von Dienstleistungs- und Serviceunternehmen sowie von weiterverarbeitenden Betrieben. So bestehen heute im Chemiepark Bitterfeld-Wolfen 350 Unternehmen mit rd. 10 000 Beschäftigten. Bis Ende 2004 sind bereits weitere Investitionen in Höhe von 500 Mio. Euro und die Schaffung von 1000 weiteren Arbeitsplätzen geplant. Um das Potenzial großer Betriebe für eine positive regionale Entwicklung umfassend zu nutzen, bedarf es vielfältiger flankierender Maßnahmen wie z. B. die Förderung von Unternehmensgründungen, die Straffung von Verwaltungsverfahren und die Entwicklung der Infrastruktur. Einzelheiten sind den Antworten zu den Fragen 2, 3 und 6 zu entnehmen.

5. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung in Bezug auf das Tarifreuegesetz aus der Feststellung, dass die Wettbewerbsfähigkeit vieler ostdeutscher Unternehmen nicht durch staatlich verordnete Lohnfindung hergestellt werden oder bewahrt bleiben kann?

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für wirtschaftlich tragbare und vernünftige Tarifverträge bei den Tarifpartnern. Um transparente Wettbewerbsbedingungen in der Bauwirtschaft zu gewährleisten, konnte die Bundesregierung jedoch nicht untätig bleiben, als in dieser Branche Tarifvereinbarungen gänzlich obsolet zu werden drohten. Deshalb hat sie das Tarifreuegesetz auf den Weg gebracht. Sie bedauert, dass es im Bundesrat keine Mehrheit gefunden hat. Dies ist im Übrigen unverständlich, da es in Bayern und im Saarland ähnliche Regelungen gibt. Nach der bayerischen Tarifreueverordnung gilt bei öffentlichen Aufträgen an die Bauwirtschaft grundsätzlich der jeweilige Tarifvertrag, der am Ort der Leistungserbringung maßgeblich ist. Nichts anderes beabsichtigte der Entwurf des Tarifreuegesetzes der Bundesregierung.

6. Wie will die Bundesregierung gewährleisten, dass die im Rahmen des Solidarpaktes II für die ostdeutschen Länder geplanten Mittel vorrangig für investive Zwecke genutzt werden?

Die ostdeutschen Länder erhalten die Mittel des Solidarpakts bereits ab diesem Jahr ausschließlich ungebunden. Hiermit haben die Länder die Verantwortung für den Abbau noch bestehender teilungsbedingter Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf in ihre Zuständigkeit übernommen. Durch die ungebundene Mittelvergabe können die Länder ihre Informationsvorteile über regionale Entwicklungsentpässe nutzen. Über die Verwendung der Mittel werden die ostdeutschen Länder ab dem Jahr 2003 dem Finanzplanungsrat im Rahmen von jährlichen „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ berichten (§ 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz). Die Länder müssen hierbei insbesondere Rechenschaft darüber ablegen, wie sie die Bundesmittel für Investitionen zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs verwendet haben. Die Berichte werden mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die geltenden Kündigungsschutzregelungen, soweit sie die Kriterien der Sozialauswahl betreffen, zu starr sind, um jüngere Mitarbeiter in den neuen Ländern zu halten?

Ein Zusammenhang zwischen den kündigungsschutzrechtlichen Regelungen über die Sozialauswahl und der Abwanderung jüngerer Arbeitnehmer aus den neuen Ländern besteht nach Auffassung der Bundesregierung nicht. Nach dem Kündigungsschutzgesetz muss eine Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten (Sozialauswahl) stattfinden, wenn bei dem Wegfall von Arbeitsplätzen aus dringenden betrieblichen Erfordernissen mehrere vergleichbare Arbeitnehmer für die Kündigung in Frage kommen. Nach der Rechtsprechung sind bei der Sozialauswahl vor allem die Dauer der Betriebszugehörigkeit sowie das Lebensalter und die Unterhaltspflichten der Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Zwar haben jüngere Arbeitnehmer in der Regel eine kürzere Betriebszugehörigkeit als ihre älteren Kollegen, dafür fallen bei ihnen die Unterhaltspflichten gegenüber Kindern und anderen Familienangehörigen stärker ins Gewicht. So kann ein jüngerer Mitarbeiter mit Kindern oder unterhaltsberechtigten Eltern durchaus einen besseren Schutz genießen als ein älterer Mitarbeiter ohne Unterhaltspflichten. Im Übrigen kann der Arbeitgeber von der Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten absehen, wenn betriebstechnische, wirtschaftliche oder andere berechnete betriebliche Bedürfnisse die Weiterbeschäftigung bestimmter Arbeitnehmer bedingen. Nach der Rechtsprechung gehört zu diesen berechtigten betrieblichen Bedürfnissen auch die Erhaltung einer ausgewogenen Personal- und Altersstruktur der Belegschaft. Auf diese Weise kann gesichert werden, dass betriebsbedingte Kündigungen nicht überproportional jüngere Mitarbeiter treffen.

8. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung im Gutachten, dass sich die Branchentarifbindung in den neuen Bundesländern wegen der damit verbundenen höheren Lohnentwicklung negativ auf das Beschäftigungswachstum auswirkt?

Im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Länder sind die Lohnkosten aus Sicht der Unternehmen mittlerweile ein Standortvorteil – so das Ergebnis einer Unternehmensbefragung im Rahmen des Fortschrittsberichts. Denn mittlerweile liegen die Lohnstückkosten hier unter dem Niveau des Verarbeitenden Gewerbes der alten Länder. Damit ist die ostdeutsche Wirtschaft preislich voll wettbewerbsfähig. Hierzu haben sowohl maßvolle Lohnabschlüsse als auch rasche Produktivitätsfortschritte beigetragen. Hauptursache für die weiterhin angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt ist die anhaltende Strukturanpassung in der Bauwirtschaft.

9. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung der Gutachter, dass das Unterbeschäftigungsproblem in den neuen Ländern nur zu lösen ist über die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Gutachter und sieht ihre Politik in weiten Teilen durch das Gutachten bestätigt. Zentrale Ansatzpunkte für die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen sind nach Auffassung der Gutachter die weitere Verbesserung der Angebotsbedingungen sowie verstärkte Investitionen vor allem in die Infrastruktur und in Humankapital. Die Politik der Bundesregierung zugunsten der neuen Länder setzt hier an. Sie konzentriert sich auf die für die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft zentralen Schwerpunkte Infrastruktur, Investition, Bildung und Innovation und misst – zum Ausgleich der noch vorhandenen Unternehmensgrößennachteile – der Bildung von regionalen Netzwerken große Bedeutung bei. Gleichzeitig trägt sie durch die Haus-

haltskonsolidierung und die Steuerreform zu nachhaltig verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei. Dies ermöglicht gerade in den neuen Ländern wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, da bessere Rahmenbedingungen der Wirtschaft helfen, die notwendigen tiefgreifenden Umstrukturierungen durchzuführen. Darüber hinaus steht ganz Deutschland am Beginn eines Aufschwungs, der auch in den neuen Ländern neue Arbeitsplätze schaffen wird.

10. Wie bringt sie dies in Einklang mit ihrer jüngsten Ankündigung, die ABM-Stellen erhöhen zu wollen?

Im Juni 2002 waren in den neuen Ländern nur rd. 80 000 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und 55 000 Arbeitnehmer in Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Im Juni 1998 wurden unter der früheren Bundesregierung mit rd. 152 000 Arbeitnehmern in ABM und 175 000 Arbeitnehmern in SAM noch mehr als doppelt so viele Personen gefördert. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin an die gesetzliche Regelung halten, dass allein die örtlichen Arbeitsämter und ihre Verwaltungsausschüsse über den Einsatz der Mittel des sog. Eingliederungstitels und damit über den Umfang der Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung entscheiden.

11. Teilt die Bundesregierung die Feststellung der Gutachter, dass eine bloße Kompensation von Standortdefiziten durch Subventionen und durch staatliche Beschäftigungsmaßnahmen einer Verschwendung knapper Steuergelder gleichkommt?

Im Einklang mit dem wachsenden Fortschritt beim Aufbau eines modernen Unternehmenssektors hat die Bundesregierung bereits viele Subventionen – Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – schrittweise zurückgeführt. Sie hat die Wirtschaftsförderung weitgehend auf das Verarbeitende Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungen beschränkt, zugleich die Förderung für innovative, technologieorientierte Unternehmen verbessert. Auch künftig wird sie Fördermaßnahmen auf Effizienz und Effektivität hin überprüfen und dem Integrationsfortschritt entsprechend anpassen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung einen Schwerpunkt auf den Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur gelegt, damit teilungsbedingte Standortnachteile bis Ende des nächsten Jahrzehnts abschließend abgebaut werden können.

Staatliche Beschäftigungsmaßnahmen dienen in erster Linie als „Brücke“ zu ungeförderter Beschäftigung. Dies spart auf Dauer steuerfinanzierte Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe). Zudem sind ABM und SAM seit 1999 fortlaufend zurückgeführt worden. Wegen der weiterhin angespannten Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt kann vorerst auf diese Maßnahmen nicht verzichtet werden.

Bei der Gestaltung ihres Förderinstrumentariums berücksichtigt die Bundesregierung im Übrigen auch wirtschaftswissenschaftliche Empfehlungen. Eine Evaluierung von Fördermaßnahmen für Ostdeutschland ist im nächsten Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland vorgesehen.

12. Wird sich die Bundesregierung künftig an den Vorschlag der Gutachter halten, öffentliche Mittel für die Maßnahmen „Aufbau Ost“ im Wesentlichen auf diejenigen Regionen zu konzentrieren, in denen hohe Wachstumspotenziale bereits vorhanden sind?

Die Bundesregierung berücksichtigt weiterhin die Bedürfnisse strukturschwacher Gebiete ebenso wie diejenigen urbaner Zentren und Wachstumskerne.

Wirtschaftsstarke Ballungsräume, die weit über die Grenze einer Gemeinde hinaus Impulse geben, sind in den neuen Ländern nur begrenzt vorhanden, auch wenn sich in Dresden, Leipzig, Erfurt, Jena und anderen ostdeutschen Städten bereits positive Entwicklungen abzeichnen. Die auf Investitionen, Innovationen und Infrastruktur ausgerichtete Förderpolitik der Bundesregierung trägt maßgeblich zur Entwicklung industrieller Schwerpunkte bei und unterstützt die Unternehmen darin, die in ihnen vorhandenen Potenziale zu realisieren. Für Ostdeutschland ist es daher weiterhin wichtig, dass auch große Investitionen gezielt durch Beihilfen eingeworben werden können. Die Bundesregierung hat sich deshalb Anfang dieses Jahres mit Nachdruck bei der Europäischen Kommission für die Fortführung der bisherigen Regionalförderung auch für Großbetriebe eingesetzt. Nach schwierigen Verhandlungen konnte eine für Ostdeutschland tragfähige Lösung gefunden werden.

Die Förderpolitik insgesamt und insbesondere die Regionalförderung beachtet jedoch auch strukturschwache Gebiete, die zudem vielfach – über Ausstrahlungseffekte – an den wachsenden Erfolgen der Wachstumszentren partizipieren. Darüber hinaus halten Bund und Länder grundsätzlich daran fest, die nationale Regionalförderung auf die strukturschwächsten Regionen auszurichten, als Nachteilsausgleich, abgestuft nach der Schwere der Regionalprobleme, um dort die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze zu sichern. Innerhalb der Regionalfördergebiete konzentriert sich im Übrigen die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) bereits jetzt im Wesentlichen auf Zentren mit hohen Wachstumspotenzialen.

