

imreg-Standpunkt April 2012

Produktivitätsabstand der sächsischen Wirtschaft

Kontakt: Lars Kroemer, Tel. (03 51) 2 55 93 39, lars.kroemer@imreg.de

imreg GmbH · Bautzner Straße 17 · 01099 Dresden

Dresden, 04.04.12

Wirtschaftspolitische Leitlinien zur Reduzierung des strukturell bedingten Produktivitätsabstandes sächsischer Betriebe

Die weitere Anpassung wichtiger regionaler Wohlstandsindikatoren, wie dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner oder dem durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt, an das Bundesniveau kann in Sachsen nur durch eine Steigerung der Produktivität gelingen. Entscheidend ist dies insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, das in den vergangenen Jahren das Wachstum im Freistaat getragen hat und in einem sich weiter globalisierenden Wettbewerb steht. Wesentliche Ursache des hier noch zu beobachtenden Produktivitätsabstandes ist die kleinteiligere Betriebsstruktur. Ein breites, für leistungsfähige Strukturen ausreichendes Größenwachstum ist in den letzten Jahren trotz der Investitionsförderung und der Neuan siedlung von Großbetrieben nicht hinreichend gelungen. Vor allem die mittelständischen Industrieunternehmen sind nach wie vor zu klein, um das weitgehende Fehlen von Großunternehmen zu kompensieren. Um deren Wachstumsprozess zu beschleunigen bedarf es einer mittelstandsorientierten und technologieoffenen Innovations- und Wachstumsförderung.

Nach der von führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern in 2010 durchgeführten Studie zum wirtschaftlichen Stand und Perspektiven Ostdeutschlands ist die wirtschaftliche Anpassung der Neuen Länder an das deutschlandweite Niveau in den letzten Jahren anscheinend nahezu zum Stillstand gekommen¹. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner als wesentliche Kennziffer zur Messung des regionalen Wohlstands auch in Sachsen seit 2004 beständig um 25 Prozent unter dem Bundesniveau liegt. In den 1990er Jahren konnte dagegen noch eine zügige Annäherung an das bundesdeutsche Wohlstandsniveau beobachtet werden. Erwirtschafteten die Sachsen 1991 noch 40 Prozent des bundesdeutschen BIP je Einwohner, waren es 1999 bereits 69 Prozent. Seit dem hat sich der Rückstand allerdings nur um scheinbar geringe

6 Prozentpunkte verringert. Inzwischen ist die Anpassung sogar zum Stillstand gekommen.² Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei den Arbeitnehmerentgelten ablesen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wenn ja wie die Wirtschaftspolitik neu justiert werden muss.

Wirtschaftliche Transformation setzt sich fort

Zunächst einmal ist festzustellen, dass sich die wirtschaftliche Transformation in den letzten Jahren fortgesetzt hat. Insbesondere hat sich die Entstehungsseite des BIP in Sachsen in den letzten Jahren weiter hin zu einer selbsttragenden Wirtschaftsstruktur gewandelt. Basis hierfür war ein überdurchschnittliches Wachstum des Verarbeitenden Gewerbes und der Unternehmensnahen Dienstleister. Nominal betrachtet stieg die Bruttowertschöpfung des sächsischen Verarbeitenden Gewerbes von 2000 bis 2010 trotz der Finanz- und Wirt-

schaftskrise um 36 Prozent, die der Unternehmensdienstleister um 44 Prozent. Beide Sektoren lagen deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und jeweils auch über dem Bundesniveau. Der Beitrag des Verarbeitenden Gewerbes und der Unternehmensdienstleister zum BIP stieg von 40 Prozent in 2000 auf 46 Prozent in 2010, während bundesweit der Anteil mit 51 Prozent konstant blieb.

Sachsen ist damit eine Reindustrialisierung mit positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten (wie dem Abbau des Verbrauchsüberhangs) gelungen. 1999 stand den 100 Mrd. EUR, die in Sachsen für privaten und staatlichen Konsum sowie für Investitionen verausgabt wurden, gerade einmal eine Wirtschaftsleistung von 75 Mrd. EUR gegenüber. Im Saldo wurde ein Viertel der sächsischen Ausgaben durch Transfers finanziert. 2008 wurde dagegen bei 102 Mrd. EUR Ausgaben eine Wirtschaftsleistung von 95 Mrd. EUR erbracht. Der Verbrauchsüberhang sank damit binnen neun Jahren von 25 Mrd. auf 7 Mrd. EUR³.

Die Abhängigkeit von Transferleistungen ging damit im betrachteten Zeitraum in

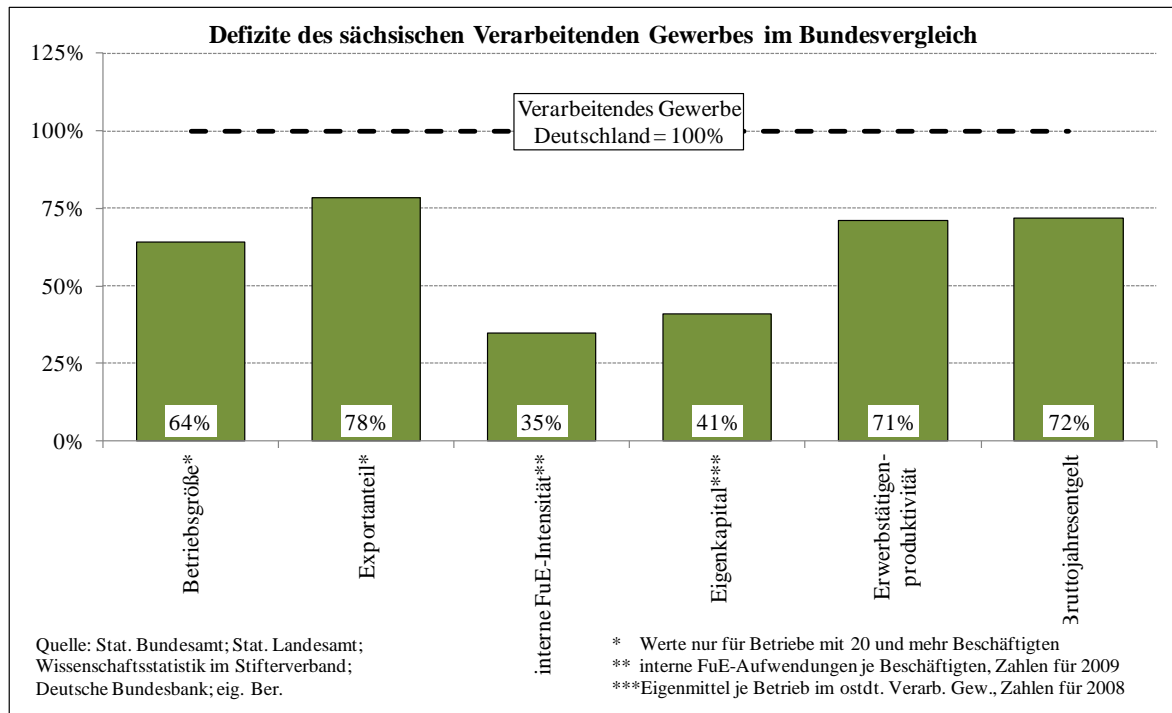
Sachsen wie auch in den anderen Neuen Ländern deutlich zurück. Die noch Mitte des vergangenen Jahrzehnts attestierte und zum Teil als dauerhaft befürchtete Dependenzwirtschaft (im Sinne eines zweiten europäischen Mezzogiornos)⁴ lässt sich bei Weitem nicht mehr beobachten.

Produktivitätsabstand stagniert

Gleichwohl sind in den letzten Jahren Tendenzen zu beobachten, die eine veränderte Schwerpunktsetzung in der sächsischen Wirtschaftspolitik notwendig erscheinen lassen. Ausgangspunkt hierfür ist die nachlassende Anpassung des Produktivitätsniveaus gerade im Verarbeitenden Gewerbe. Während die Produktivität der auf die lokale Nachfrage ausgerichteten Sektoren, wie Dienstleistungen oder Baugewerbe, hauptsächlich durch die lokale Kaufkraft determiniert ist, ist die Produktivität im Verarbeitenden Gewerbe ein wesentlicher Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit.

Die Erwerbstätigenproduktivität (gemessen an der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen) des sächsischen Verarbeitenden Gewerbes konnte zwar absolut betrachtet bis zum Beginn der Wirtschaftskrise in





2008 kontinuierlich gesteigert werden, der Abstand zum bundesweiten Niveau ist seit 2002 allerdings nahezu konstant geblieben. Die Kapitalproduktivität (gemessen an der Bruttowertschöpfung je Kapitalstock) hat im beobachteten Zeitraum in Sachsen absolut betrachtet sogar abgenommen. Bundesweit wurde dagegen ein Anstieg der Kapitalproduktivität verzeichnet; dementsprechend haben sich hier die regionalen Unterschiede erhöht.

Kleinteilige Betriebsstrukturen entscheidendes Produktivitätshemmnis

Als Ursache der geringeren Produktivität, die letztendlich auch den regionalen Lohnabstand determiniert, verweist die aktuelle Studie des Bundesinnenministeriums auf die kleinteilige Betriebsstruktur. Hieraus resultieren geringere Skalenerträge, schlechtere Finanzierungsbedingungen, Nachteile im Innovationsprozess und bei der Internationalisierung sowie eine geringere Einkaufs- und Vertriebsmacht mit entsprechend negativen Folgen für die jeweilige Preisbildung. Damit verbunden sind auch fehlende regionalökonomische Effekte durch Führungszentralen.

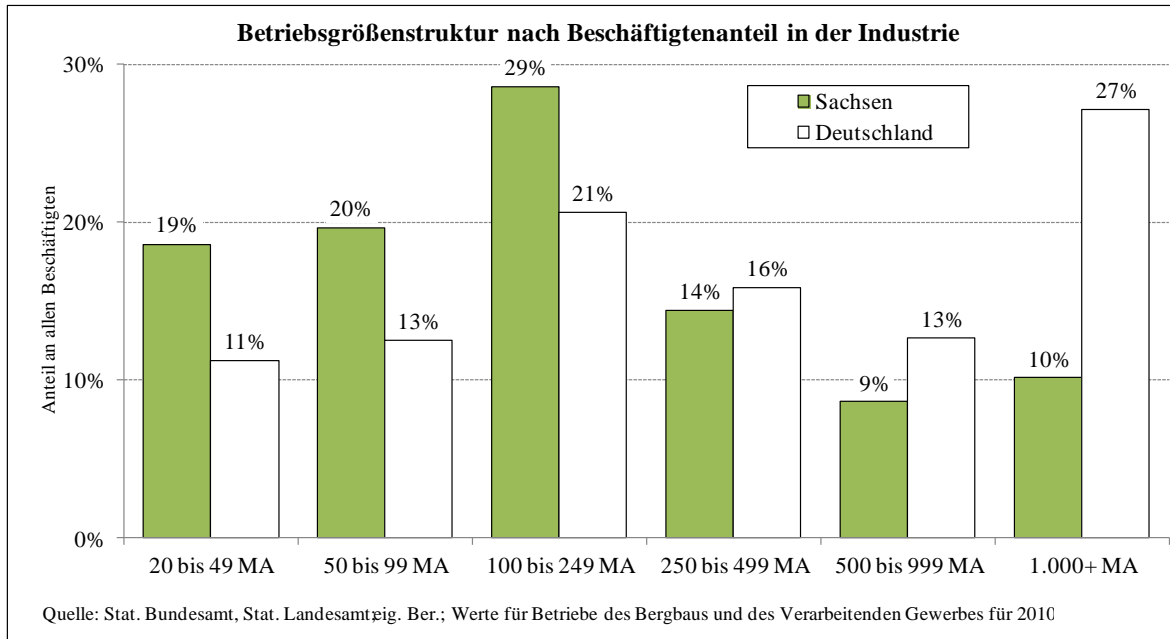
Ein Blick in die statistischen Daten macht deutlich, dass sich die sächsische Industrie⁵ stärker als bundesweit auf kleine und mitt-

lere Betriebe stützt. Demensprechend spiegeln sich die genannten Defizite in den Zahlen für das sächsische Verarbeitende Gewerbe wider. Auch die mit Betriebsgröße grundsätzlich abnehmende Produktivität (gemessen am Umsatz je Beschäftigten, da keine Wertschöpfungszahlen verfügbar) wird erkennbar.

Im direkten regionalen Vergleich nach Betriebsgrößenklassen reduzieren sich dementsprechend auch die Produktivitätsdefizite; größere sächsische Betriebseinheiten weisen sogar eine höhere Umsatzproduktivität als bundesweit aus. Bei Bereinigung der unterschiedlichen Betriebsstrukturen ergibt sich insgesamt sogar eine den Bundeswert übersteigende Umsatzproduktivität in der sächsischen Industrie. Die Daten unterstreichen, dass die gesamtwirtschaftlichen Defizite im Wesentlichen betriebsstrukturell bedingt sind. Branchenstrukturelle Unterschiede, wie ein höherer Anteil an Vorleistungs- und Konsumgüterhersteller, spielen für Sachsen dagegen eine untergeordnete Rolle.

Betriebsstrukturen passen sich kaum an

Allerdings ist dieses Ergebnis nicht unbedingt neu. Auffallend ist eher, dass es trotz der Ansiedlungserfolge kaum gelungen ist, das Größenwachstum zu forcieren. Die

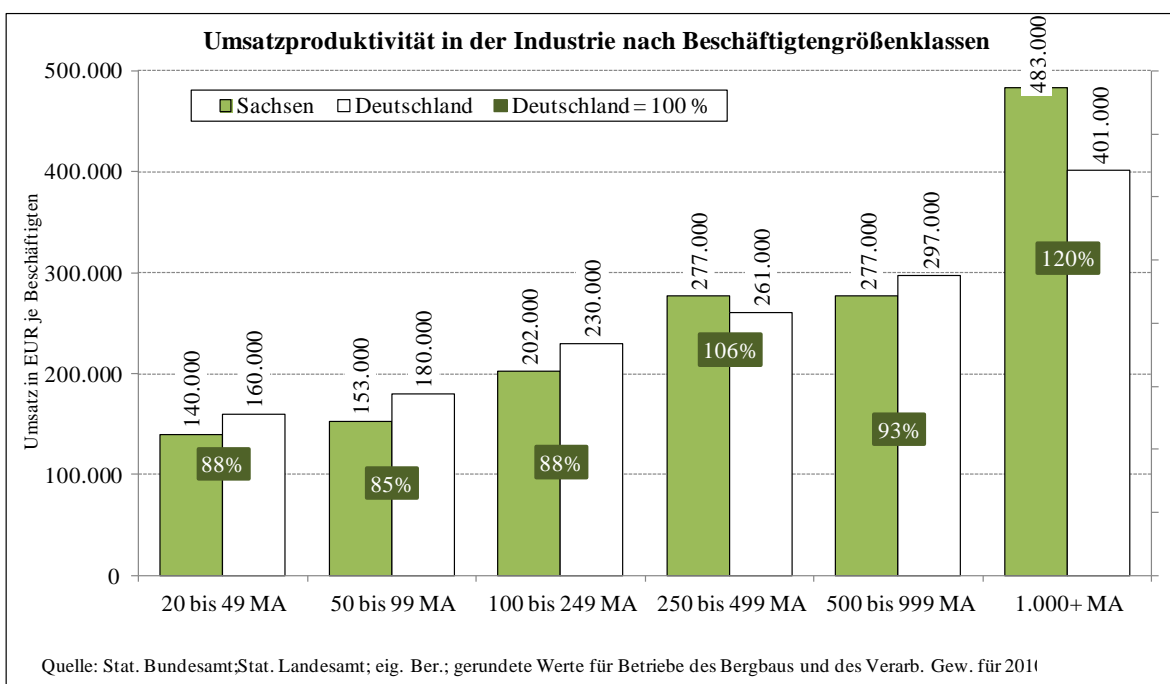


durchschnittliche Betriebsgröße in der sächsischen Industrie stieg von 79 Beschäftigten in 2000 lediglich auf 84 Beschäftigte in 2011⁶. Im Durchschnitt der deutschen Industrie sind dagegen - nach einem Rückgang Mitte der 1990er Jahre - konstant rund 128 Beschäftigte je Betrieb tätig⁷.

Investitionsförderung und „Leuchttürme“

Das wichtigste wirtschaftspolitische Instrument zur Unterstützung der wirtschaftsstrukturellen Anpassung ist die Investitionsförderung. Diese konnte gerade in Sachsen in den letzten Jahren intensiv

genutzt werden, was auch entsprechende Ergebnisse im Kapitalisierungsgrad gezeitigt hat. Im Durchschnitt produzieren die sächsischen Betriebe inzwischen sogar kapitalintensiver als bundesweit. So lag 2008 der Kapitalstock des sächsischen Produzierenden Gewerbes bei rd. 158.000 EUR je Erwerbstätigen, während sich bundesweit ein Wert von rd. 141.000 EUR ergab⁸. Betrachtet man die Investitionstätigkeit nach Betriebsgrößenklassen fällt die hohe Bedeutung der Großbetriebe für das Investitionsgeschehen im Freistaat auf. Von den insgesamt rd. 2.900 sächsischen Industriebetrieben haben die 44 Betriebe, die 500



und mehr Beschäftigte verzeichnen, in der vergangenen Dekade 48 Prozent der Investitionssumme in Sachsen geleistet⁹. Hierin ist auch im Wesentlichen die in Sachsen besonders schnell gestiegene Kapitalintensität und die überdurchschnittliche Produktivität der sächsischen Großbetriebe begründet.

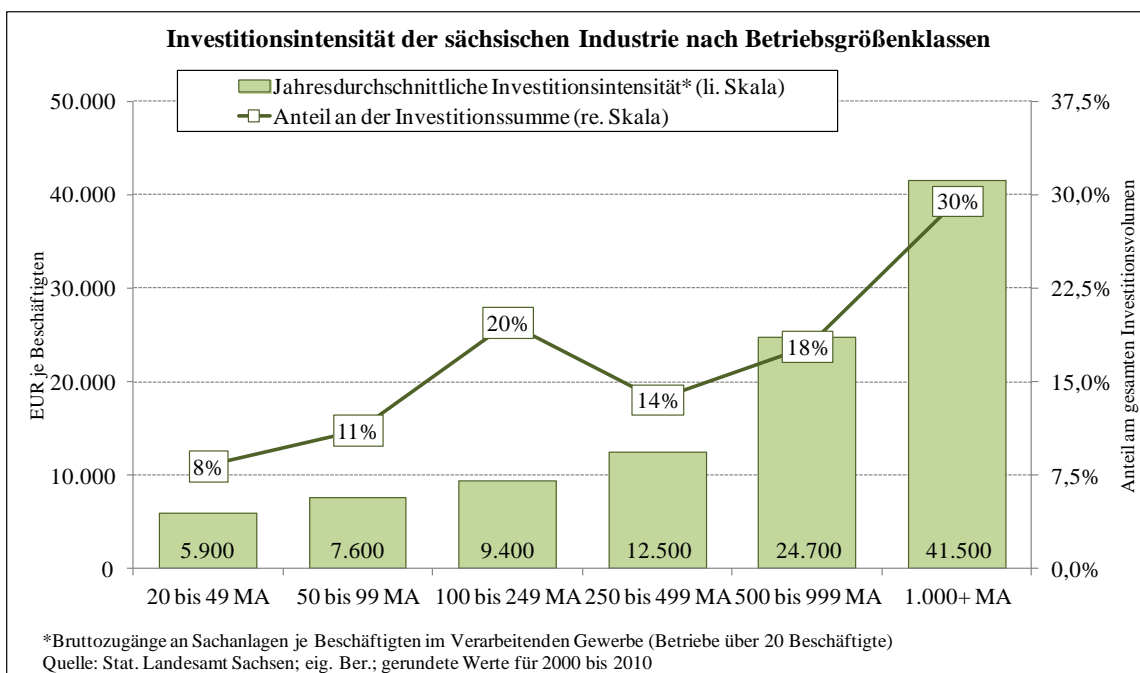
Die Zahlen unterstreichen auf der einen Seite Sachsens Attraktivität für Großinvestitionen. Auf der anderen Seite relativieren sie die Kapitalausstattung in der Fläche der sächsischen Industrie. Das Ergebnis der sächsischen „Leuchtturmpolitik“ reicht anscheinend nicht aus, die wirtschaftsstrukturellen Defizite zu überwinden. Die verbesserungswürdige Kapitalverwertung deutet zudem darauf, dass die Investitionen in den letzten Jahren vielfach in Bereichen mit unterdurchschnittlichen Grenzerträgen stattfanden. Die Investitionsförderung sollte vor diesem Hintergrund geschärft werden.

Innovationen gewinnen an Bedeutung

Ein weiteres entscheidendes wirtschaftspolitisches Feld der nächsten Jahre ist die Technologieförderung. Innovative Unternehmen wachsen in der Regel schneller und sind auch häufiger international tätig¹⁰. Gerade die sächsischen Betriebe könnten

über innovative Produkte der strukturell bedingt intensiveren Preiskonkurrenz begegnen. Gleiches gilt für innovative Prozesse, die einen Teil der in den kleineren Betriebsgrößen begründeten niedrigeren Skaleneffekte kompensieren könnten. In den Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE), die nicht alleinige aber wesentliche Grundlage für Innovationen sind, bestehen allerdings erkennbare Nachteile. So lagen 2009 die internen Aufwendungen für FuE im sächsischen Verarbeitenden Gewerbe bei rd. 2.300 EUR je Beschäftigten, was lediglich einem Drittel des Bundesniveaus entsprach¹¹.

Ursache sind Marktdefizite im Innovationsprozess, mit welchen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen oftmals konfrontiert sind. Staatliche Eingriffe gelten deshalb im FuE-Bereich grundsätzlich als gerechtfertigt¹². So existieren Informationsasymmetrien bei der Umsetzbarkeit und Marktfähigkeit von Forschungsideen zwischen den Entwicklern auf der einen und den Kapitalgebern auf der anderen Seite. Fehlendes Kapital wird daher von sächsischen Betrieben beständig als wichtigstes Innovationshemmnis beschrieben, zumal sich hier der geringere Eigenkapitalbestand in den Unternehmen negativ auswirkt¹³.



Zudem sind Innovationsvorhaben für viele sächsische Betriebe mit einem zu hohen Aufwand verbunden¹⁴. Das Erreichen eines angestrebten Technologiestandes erfordert oftmals fixe Kosten; diese sogenannte Unteilbarkeit der Wissensgenerierung führt zu Konzentrationen in der privatwirtschaftlichen FuE, wie sie gerade auch in Deutschland zu beobachten sind. So werden rund vier Fünftel der privatwirtschaftlichen internen Aufwendungen für FuE bundesweit von Betrieben mit 1.000 und mehr Beschäftigten bestritten¹⁵. Potential für eine Kompensation dieses Defizits bietet prinzipiell die breite öffentlich finanzierte Forschungslandschaft im Freistaat.

Wirtschaftspolitische Handlungsleitlinien

Mit der Innovationsstrategie des sächsischen Wirtschaftsministeriums und der Enquete-Kommission „Strategien für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik im Freistaat Sachsen“ im Sächsischen Landtag werden richtigerweise die strategischen Leitlinien für die zukünftige sächsische Technologiepolitik aktuell diskutiert. Entscheidend ist in dem Zusammenhang, die öffentliche Unterstützung von Innovationen unter der klaren Prämisse zu führen, die Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Betriebe zu steigern, um so die Entwicklung eines breiten, leistungsfähigen Mittelstandes zu forcieren. Dies verlangt zum einen eine Innovationsförderung, die mittelstandsorientiert und technologieoffen ausgestaltet ist. Zum anderen sollten diejenigen Hochschulen und vom Freistaat grundfinanzierten Einrichtungen der Forschungsgesellschaften höhere Zuschüsse erhalten, die nachweislich überdurchschnittlich stark mit sächsischen Betrieben zusammenarbeiten (local-content-Klausel).

Flankiert werden muss dies mit einer das Größenwachstum unterstützenden Investitionspolitik. In den kommenden Jahren kommt es anstelle von neuen „Leuchttürmen“ stärker darauf an, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der breiten industri-

ellen Unternehmensbasis zu stärken. Mit Blick auf die abnehmenden Landesmittel und Bundeszuweisungen heißt dies vor allem auch die Zuschüsse in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf das Wachstum der bestehenden Betriebe zu fokussieren. Die bereits praktizierte Bonusförderung für innovative Unternehmen ist eine sinnvolle Koppelung mit der Technologieförderung. Dagegen erscheinen die prinzipiell höheren Fördersätze für Neuerrichtungen gegenüber Erweiterungsinvestitionen nicht als zielführend. Zudem sollten die Zuschüsse auf produktions- oder effizienzsteigernde Bestandteile von Investitionsvorhaben beschränkt werden.

Des Weiteren müssen im Freistaat Instrumente mit einer stärkeren Hebelwirkung und / oder revolvierendem Charakter – wie Bürgschaften, Beteiligungen und Förderdarlehen – weiter etabliert werden, um trotz rückläufiger Mittel die Finanzierung des Wachstumsprozesses unterstützen zu können.

¹ Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH (Federführung): Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 2011.

² Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" im Auftrag der Stat. Ämter, Reihe 1, Band 1.

³ Letzter verfügbarer Stand 2008. Arbeitskreis "VGR der Länder" im Auftrag der Stat. Ämter, Reihe 1, Band 5.

⁴ H.-W. Sinn: Ist Deutschland noch zu retten?, Ullstein Buchverlage, München / Berlin, 8., aktualisierte Auflage 2004.

⁵ Zum Verarbeitenden Gewerbe zählen Industrie und industrienahes Handwerk. Als Industrie gelten im Weiteren die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit 20 und mehr Beschäftigten.

⁶ Eig. Ber. auf Basis des Stat. Landesamtes Sachsen: Sonderheft Branchenreport Industrie im Freistaat Sachsen 1990 bis 2010 und Jahreserhebung für Betriebe mit 20 und mehr Mitarbeitern im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe für 2011.

⁷ Eig. Ber., Stat. Bundesamt, Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe.

⁸ Arbeitskreis "VGR der Länder" im Auftrag der Stat. Ämter, Reihe 1, Band 4.

⁹ Eig. Ber. auf Basis der Investitionserhebung für das Verarbeitende Gewerbe des Stat. Landesamtes Sachsen, Zahlen von 2000 bis 2009.

¹⁰ A. Lejpras: Innovation stärkt Auslandsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen, in: DIW-Wochenbericht Nr. 7/2010.

¹¹ Eig. Ber. auf Basis des FuE-Datenreports 2011 der Wissenschaftsstatistik gGmbH im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft sowie Zahlen des Stat. Bundes- und Landesamtes zu Betrieben des Verarb. Gew. mit 20 und mehr Beschäftigten.

¹² C. Spengel / W. Wiegard: Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V.

¹³ Ergebnisse des ifo-Innovationstests, ifo-Dresden berichtet 1999 bis 2009 und KfW Bankengruppe (Hrsg.): Wie finanzieren Mittelständler ihre Innovationen? in: Akzente, Nr. 23, April 2010.

¹⁴ ifo-Innovationstest, ifo-Dresden berichtet 1999 bis 2009.

¹⁵ FuE-Datenreport 2011, Wissenschaftsstatistik.