



**18 | 2009**

62. Jg., 38.–40. KW, 30. September 2009

**ifo Schnelldienst**

**Sonderausgabe**

**20 Jahre Mauerfall**

*Joachim Ragnitz*

*Wolfgang Tiefensee*

*Wolfgang Böhmer*

*Jens Bullerjahn*

*Karl-Heinz Paqué*

*Michael Hüther*

*Ullrich Heilemann und Stefan Wappler*

*Eckhard Wurzel*

*Frank Scharr*



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### 20 Jahre Mauerfall

20 Jahre nach dem Fall der Mauer ergibt die Zwischenbilanz der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands ein gemischtes Bild. Insbesondere das Wohlstandsniveau der Bevölkerung in den neuen Bundesländern hat sich gegenüber der DDR-Zeit deutlich erhöht. Das verfügbare Einkommen ist im Durchschnitt von knapp 60% des Westniveaus im Jahr 2001 auf 78,6% im Jahr 2007 gestiegen. Auch die Wohnsituation und die Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern haben sich deutlich verbessert. Die vielfach gut ausgebaute Infrastruktur sowie die Fortschritte im Umweltschutz sind weitere offensichtliche Erfolge der Wiedervereinigung. Andererseits zeigt die wirtschaftliche Zwischenbilanz der Deutschen Einheit auch deutliche Defizite. So liegt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner derzeit bei rund 71%. Damit hat sich der Abstand zu den alten Bundesländern seit 1997 praktisch nicht mehr verringert. Nach wie vor gibt es erhebliche Strukturunterschiede zwischen beiden Regionen. Die Betriebe im Osten sind durchschnittlich kleiner als im Westen, und es fehlt weitgehend an Unternehmenshauptsitzen. In der Folge sind bestimmte Bereiche mit hoher Wertschöpfung, wie z.B. Forschung und Entwicklung, in Ostdeutschland nur schwach vertreten. Auch die Exportquote ist vergleichsweise niedrig. Dass sich die verfügbaren Einkommen in den neuen Bundesländern besser entwickelt haben als das Bruttoinlandsprodukt liegt an der Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem, von dem der Osten nach wie vor profitiert. So liegen die empfangenen Sozialleistungen pro Einwohner um 20% höher als im Westen, die gezahlte Einkommensteuer hingegen um fast 50% niedriger. Mit 1,12 Millionen Personen und knapp 15% lag die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland 2008 zwar deutlich unter dem Höchststand von 2003 (1,62 Millionen, 20%). Trotzdem ist die Arbeitslosenquote noch immer doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

Das ifo Institut hat angesichts der noch fortbestehenden Probleme, die in einem gesonderten Beitrag zusammengefasst an den Anfang dieser Sonderausgabe gestellt werden, eine Reihe von externen Autoren mit wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen zum Aufbau Ost zu Wort kommen lassen.

#### Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun

3

*Joachim Ragnitz*

*Joachim Ragnitz*, ifo Niederlassung Dresden, zieht eine wirtschaftliche Bilanz 20 Jahre nach dem Mauerfall und schlägt einen Zehn-Punkte-Plan für die neuen Länder vor. Seiner Meinung nach solle der Bund über seine eingegangenen Verpflichtungen im Solidarpakt II hinaus Engagement in den neuen Ländern zeigen. Nur mit zusätzlicher, politischer Anstrengung könne man bis zum Jahr 2020 eine Angleichung an das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder erwarten.

#### Innovationsregion Ostdeutschland – Innovationen sind bedeutend für die neuen Länder

14

*Wolfgang Tiefensee*

*Wolfgang Tiefensee*, Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, und Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Länder, stellt die Forschungsinfrastruktur, die gemeinsam von den ostdeutschen Bundesländern und der Bundesregierung seit der deutschen Vereinigung aufgebaut wurde, vor.

#### Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen zum Aufbau Ost

16

*Wolfgang Böhmer*

*Wolfgang Böhmer*, Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt, weist darauf hin, dass von allen Bundesländern Sachsen-Anhalt wohl am stärksten vom wirtschaftlichen Umbruch nach der Wende betroffen war, da die beiden dominierenden Industriezweige – der Schwermaschinen- und Anlagenbau sowie die Chemie – in der damaligen Form keine Überlebenschance hatten. Diese Defizite erforder-

ten eine sehr schmerzhafteste Strukturanpassung. Aber durch Investitionen in die Infrastruktur, eine zielgerichtete Wirtschaftsförderung und vor allem Investitionen in Wissen und Forschung könne das Ziel, Sachsen-Anhalt soll 2019 auf eigenen Füßen stehen, erreicht werden.

### **20 Jahre Ostdeutschland – wie der Osten die Schlussetappe meistert** 19

*Jens Bullerjahn*

Für *Jens Bullerjahn*, Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, ist es entscheidend, wie die neuen Länder aus der gegenwärtigen Krise herauskommen. Es gehe zunächst darum, die in den letzten 20 Jahren erfolgreich aufgebaute wirtschaftliche Substanz zu sichern, um dann den Wachstumsprozess und die Schaffung von Arbeitsplätzen beschleunigt voranzutreiben. Finanzpolitisch gesehen bedeute dies, vor allem in die Bereiche Bildung, Wirtschaft und Familie zu investieren.

### **Ostdeutschland braucht eine pragmatische Industriepolitik** 22

*Karl-Heinz Paqué*

*Karl-Heinz Paqué*, Universität Magdeburg, fordert eine »regionale Entwicklungspolitik« zur Stärkung der Produktivkraft. Diese laufe immer auf eine Form von Industriepolitik hinaus, da nicht erwartet werden könne, dass alle Branchen der Wirtschaft zu diesem Ziel gleich viel beitragen.

### **Der lange Atem des Strukturwandels: Normalisierung der Erwartungen** 26

*Michael Hüther*

*Michael Hüther*, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, betont, dass mehr Geduld vonnöten sei. Man sei 20 Jahre nach dem Mauerfall zwar immer noch von den seinerzeitigen Wünschen und Erwartungen entfernt, doch habe die Entwicklung auch positiv überrascht.

### **Bald so wie überall? Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft 1992–2006** 30

*Ullrich Heilemann und Stefan Wappler*

*Ullrich Heilemann und Stefan Wappler*, Universität Leipzig, untersuchen die strukturelle – vor allem die sektorale – Dimension des Anpassungs- und Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft.

### **Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren** 38

*Eckhard Wurzel*

*Eckhard Wurzel*, OECD, sieht im starken Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, in den Verschiebungen in der Altersstruktur und in den sich verstärkenden regionalen Ungleichgewichten der Bevölkerungsentwicklung eine neue große Herausforderung für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der ostdeutschen Länder. Bei der Evaluierung und der Planung der Ausgabeprogramme sei es entscheidend, externe Effekte von Infrastrukturprojekten über gegenwärtige Länder- und Gemeindegrenzen hinweg mit einzubeziehen.

### **Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre** 43

*Frank Scharr*

*Frank Scharr*, Bundeskanzleramt, unterstreicht, dass die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder in den letzten Jahren durch einen erfolgreichen Strukturwandel geprägt war, der mittlerweile zu einem höheren Industrialisierungsgrad als z.B. in Frankreich, Großbritannien oder den USA geführt hat. In den kommenden Jahren werden vor allem innovationspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung stärker ins Zentrum der Aufbau-Ost-Förderung rücken.

Vielerlei Bilder werden derzeit bemüht, um den Zustand der ostdeutschen Wirtschaft 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der DDR zu beschreiben. Während die Partei »Die Linke« das endgültige Scheitern des »Aufbau Ost als Nachbau West« konstatiert (vgl. Die Linke 2009), stellt die CDU fest, dass die ostdeutschen Länder »sichtbar aufgeblüht« seien (vgl. CDU 2008, 1). Auch der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit beschreibt die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit 1990 als Erfolg und verheißt ein Aufholen gegenüber den strukturschwächeren Ländern Westdeutschlands bis zum Jahre 2019 (vgl. Bundesregierung 2009, 6). Ein Blick auf die Fakten zeigt, dass weder die optimistische noch die pessimistische Sichtweise so wirklich zutreffend ist – wie so oft, ist die Lage viel differenzierter, als es Parteistrategen und Marketingexperten vermitteln dürfen.

Unbestritten ist, dass im Vergleich zur Situation in der DDR vieles besser geworden ist; unbestritten ist aber auch, dass nicht alle zu Beginn des Vereinigungsprozesses gehegten Erwartungen in Erfüllung gegangen sind. So hat sich das materielle Wohlstandsniveau der Bevölkerung gegenüber der Situation in der DDR deutlich erhöht – messbar an den gestiegenen Einkommen, der verbesserten Wohnsituation, der quantitativ und qualitativ besser gewordenen Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern und der größeren Vielfalt des Warenangebots. Auch die Verbesserung der Umweltsituation und die vielfach gut ausgebaute Infrastruktur sind sichtbare Zeichen für die Fortschritte, die im Vergleich zu 1989 erzielt wurden (zu einem Vergleich der Situation heute mit der wirtschaftlichen Lage im Jahr 1989 vgl. genauer Ragnitz, Scharfe und Schirwitz 2009). In vielen Bereichen der Wirtschaft gibt es aber nach wie vor einen deutlichen Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland, der vor allem in den neuen Ländern vielfach Anlass zur Unzufriedenheit gibt, aber auch in Westdeutschland wegen der daraus resultierenden finanziellen Belastungen zur Unterstützung der neuen Länder Unbehagen auslöst. Hinzu kommt, dass eine An-

näherung gesamtwirtschaftlicher Indikatoren an westdeutsche Werte seit langem nur noch schleppend vorankommt. Dies wirft die Frage nach den Ursachen einerseits, aber auch den Perspektiven und den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen und -notwendigkeiten andererseits auf. Hierauf soll in diesem Beitrag näher eingegangen werden.

Man mag zwar einwenden, dass der Vergleich mit Westdeutschland den Osten Deutschlands als eine Posttransformationsökonomie benachteiligen muss und dass es deswegen sinnvoller ist, andere Vergleichsmaßstäbe zu wählen – eben die Ausgangslage des Jahres 1989 oder die Situation in anderen postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas. Dies wird aber weder der Gefühlslage der Mehrheit der Menschen in Ostdeutschland gerecht, denen seit jeher der Vergleich mit Westdeutschland nahegelegt worden ist (»Überholen ohne Einzuholen«<sup>1</sup>), noch dem grundgesetzlichen Auftrag, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Hinzu kommt, dass auch regionalökonomische Konvergenztheorien gemeinhin eine Annäherung des Wohlstandsniveaus in einem ansonsten durch ähnliche institutionelle Strukturen geprägten Wirtschaftsraum an das durch den fortgeschritteneren Landesteil determinierte Entwicklungsniveau nahe legen (vgl. z.B. Barro und Sala-i-Martin 1991). Aus diesem Grund wird auch hier der Westen Deutschlands als Vergleichsmaßstab herangezogen.

## Gesamtwirtschaftliche Grunddaten

Auf einer aggregierten Ebene lassen sich Erfolg und Misserfolg des Programms Aufbau Ost an einigen wenigen gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen ablesen. Betrachtet man das (nominale) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner, so liegt dieses derzeit bei knapp 71% des



Joachim Ragnitz\*

\* Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden.

<sup>1</sup> So der Erste Sekretär des ZK der SED, Walter Ulbricht, im Jahr 1957 vor dem V. Parteitag der SED.

**Tab. 1**  
**Indikatoren zum Konvergenzprozess in Ostdeutschland:**  
**Nominales Bruttoinlandsprodukt**  
**Westdeutschland = 100**

| Jahr | BIP je Einwohner | BIP je Erwerbstätigen | BIP je Erwerbstätigenstunde |
|------|------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1991 | 42,9             | 44,5                  | 44,3                        |
| 1995 | 67,1             | 72,2                  | 65,9                        |
| 2000 | 67,2             | 75,7                  | 70,1                        |
| 2005 | 69,5             | 78,6                  | 74,3                        |
| 2006 | 69,9             | 78,5                  | 74,4                        |
| 2007 | 70,3             | 78,5                  | 74,9                        |
| 2008 | 70,9             | 79,0                  | 75,6                        |

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

westdeutschen Durchschnittswertes<sup>2</sup> – im Jahr 1991 waren es erst 43% (vgl. Tab. 1). Nach einem kräftigen Anstieg unmittelbar nach der Vereinigung gab es seit etwa 1997 jedoch kaum noch eine weitere Annäherung an das westdeutsche Niveau, und wenn, so ist dieser eher auf den Rückgang der Bevölkerung als auf eine Erhöhung der Wirtschaftsleistung zurückzuführen. Während nämlich das reale Bruttoinlandsprodukt zwischen 1997 und 2008 nur noch um 1,1% jährlich und damit deutlich schwächer als in Westdeutschland (1,6%) gestiegen ist, nahm die Bevölkerung in diesem Zeitraum um mehr als 0,5% pro Jahr ab (Westdeutschland: + 0,2%). Anders als in den frühen neunziger Jahren ist somit keine echte Konvergenz des Wohlstandsniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland mehr festzustellen (vgl. zu entsprechenden Rechnungen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer auch Bertold und Kullas 2009).

Etwas geringer, aber dennoch groß ist der Rückstand Ostdeutschlands auch bei der Arbeitsproduktivität (gemessen am nominalen BIP je Erwerbstätigenstunde), die aktuell bei 76% des westdeutschen Durchschnittswertes liegt. Der Unterschied zum BIP je Einwohner ergibt sich dabei durch das Zusammenspiel mehrerer Einflussfaktoren: Einerseits ist die Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige je Einwohner) in den neuen Ländern um etwa 10% niedriger als in den alten Ländern, gleichzeitig ist die geleistete Stundenzahl je Erwerbstätigen aber um rund 5% höher. Neben einer höheren Präferenz für Vollzeitbeschäftigung spielen dabei auch längere (tarifliche) Wochenarbeitszeiten und geringere Urlaubsansprüche eine Rolle.

Der Abstand der Arbeitsproduktivität zwischen Ost- und Westdeutschland reflektiert vor allem Strukturunterschiede zwischen beiden Regionen, insbesondere die divergierende Betriebsgrößenstruktur und das weitgehende Fehlen von Unternehmenshauptsitzen in den neuen Ländern (vgl. IW,

IAB, IfW, IWH und ZEW 2002, 193 ff.). Dies hat zur Folge, dass bestimmte wertschöpfungsintensive Tätigkeiten (besonders ausgeprägt im Bereich von Forschung und Entwicklung) in Ostdeutschland nur schwach vertreten sind, dass die Exportorientierung gering ist und Kostenvorteile durch größere Produktionsserien häufig nicht wahrgenommen werden können. Andere Faktoren, die bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre häufig noch als ausschlaggebend für die Produktivitätslücke Ostdeutschlands genannt wurden (wie z.B. Qualifikationsdefizite der ostdeutschen Erwerbstätigen oder eine unzureichende Infrastrukturausstattung) dürften hingegen heute keine Rolle mehr spielen (vgl. Ragnitz, Müller und Wöfl 2001).

Die im Aggregat geringere Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft spiegelt sich in den Einkommen der Menschen indes nur teilweise wider – die (nominalen) verfügbaren Einkommen je Einwohner liegen derzeit (2007) bei 78,6% des westdeutschen Niveaus; in realer Rechnung dürfte der Angleichungsstand sogar noch höher sein, weil viele nur regional gehandelte Güter (haushaltsnahe Dienstleistungen, Wohnraum) in Ostdeutschland billiger sind als in Westdeutschland (vgl. zu den entsprechenden Schätzungen Roos 2006). Der Grund für die im Vergleich zum BIP je Einwohner relativ günstige Situation bei den verfügbaren Einkommen ist vor allem in den Umverteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems zu sehen; die empfangenen Sozialleistungen liegen pro Kopf um 20% über, die gezahlten Einkommensteuern hingegen um fast 50% niedriger als im Westen. Neben der hohen Zahl an Leistungsempfängern spielt dabei auch eine Rolle, dass die ostdeutschen Rentnerhaushalte aufgrund höherer eigener Rentenansprüche der Frauen derzeit noch besser gestellt sind als die Rentner in Westdeutschland. Bei den Vermögenseinkommen ist hingegen noch ein deutlicher Rückstand gegenüber Westdeutschland zu konstatieren; diese betragen, je Einwohner gerechnet, weniger als 40% des westdeutschen Niveaus (vgl. Tab. 2).

Die gemessen an der Wirtschaftskraft hohen Einkommen sind ein wesentlicher Grund dafür, dass Ostdeutschland nach wie vor einen »Verbrauchsüberhang« aufweist – die Binnennachfrage übertrifft das Bruttoinlandsprodukt um 33 Mrd. € oder knapp 10%. Dies ist zwar deutlich weniger als noch vor wenigen Jahren (im Jahr 2000 belief sich der Verbrauchsüberhang noch auf rund ein Viertel des BIP), zeigt aber auch den nach wie vor bestehenden Mangel an überregional wettbewerbsfähiger Produktion in den neuen Ländern (vgl. zur Begründung Sinn 2000). Es gelingt der ostdeutschen Wirtschaft eben nicht, in hinreichendem Umfang durch Verkauf von Waren und Dienst-

<sup>2</sup> Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Berechnungen in diesem Beitrag auf Ostdeutschland einschließlich Berlin bzw. auf Westdeutschland ohne Berlin.

**Tab. 2**  
**Zusammensetzung der Verfügbaren Einkommen**  
**Westdeutschland = 100**

| Jahr | Primäreinkommen | darunter                       |                           |                               | Empf. monetäre Sozialst. | Eink.- und Verm.-steuer | Sozialbeiträge | Verfügbare Einkommen |
|------|-----------------|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------|----------------------|
|      |                 | Arbeitnehmerentgelt (Inländer) | Selbstständigen-einkommen | Saldo der Vermögens-einkommen |                          |                         |                |                      |
| 1991 | 49,2            | 59,0                           | 26,9                      | 26,0                          | 86,2                     | 24,8                    | 60,3           | 59,2                 |
| 1995 | 68,7            | 77,9                           | 49,8                      | 45,4                          | 110,2                    | 55,1                    | 84,2           | 77,9                 |
| 2000 | 67,5            | 77,1                           | 56,8                      | 38,6                          | 121,5                    | 48,1                    | 86,9           | 80,5                 |
| 2005 | 66,8            | 76,3                           | 65,1                      | 37,5                          | 115,8                    | 52,2                    | 82,1           | 78,9                 |
| 2006 | 66,9            | 76,6                           | 65,0                      | 38,4                          | 115,0                    | 51,6                    | 80,9           | 78,9                 |
| 2007 | 67,4            | 77,2                           | 66,7                      | 38,1                          | 113,6                    | 53,4                    | 80,6           | 78,6                 |

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

leistungen außerhalb der Region Einkommen zu generieren; vielmehr erfolgt die Finanzierung der heimischen Nachfrage zu einem verhältnismäßig hohen Anteil durch die vom Bund, den westdeutschen Ländern und den Sozialversicherungen bereitgestellten Zahlungen. Diese liegen zwischen 70 und 80 Mrd. Euro pro Jahr, rund  $3\frac{1}{2}$  des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts; rund ein Fünftel der Inlandsnachfrage wird durch Mittelzuflüsse von außen finanziert (vgl. Blum, Ragnitz, Scharfe und Schneider 2009). Insoweit ist die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern bislang nicht »selbsttragend«.

Ein näherer Blick auf die einzelnen Verwendungsaggregate zeigt, dass vor allem die Investitionsgüternachfrage in den neuen Ländern stark nachgelassen hat – lag diese, je Einwohner gerechnet, im Jahr 1997 noch um mehr als 40% über dem westdeutschen Niveau, hat sie sich inzwischen auf nur noch rund 75% des westdeutschen Wertes reduziert (vgl. Tab. 3). Ausschlaggebend hierfür war vor allem der massive Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen nach dem Auslaufen günstiger Fördermöglichkeiten in diesem Bereich; auch in der gewerblichen Wirtschaft hat die Investitionstätigkeit aber deutlich nachgelassen. Offenkundig

setzt sich der Aufbau neuen Produktionspotentials in den neuen Ländern somit nur noch verlangsamt fort. Tatsächlich lag der Kapitalstock je Einwohner auch im Jahr 2006 nur bei 75% des westdeutschen Durchschnittswertes, freilich bei einem deutlich höheren Modernitätsgrad der vorhandenen Anlagen (66,2% im Vergleich zu 59,7%, Stand am Jahresende).

Die Investitionen reichen kaum aus, neue Arbeitsplätze zu schaffen – zwar ist die Zahl der Erwerbstätigen im jüngsten Konjunkturaufschwung (2005 bis 2008) um immerhin 4% angestiegen; das Beschäftigungsniveau liegt damit jedoch genauso hoch wie im Jahr 1993 und um etwa 12% niedriger als im Jahr 1991. Vielmehr dienen die Investitionen vor allem dazu, die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze zu erhöhen – so übertrifft die Kapitalintensität im Produzierenden Gewerbe den entsprechenden Wert in Westdeutschland inzwischen um ein Sechstel (vgl. Tab. 4). Dies liegt unter anderem daran, dass es unter dem Einfluss der primär am Kapitaleinsatz anknüpfenden Förderung – die zu einer Verzerrung der effektiven relativen Faktorpreise geführt hat – zu einer übermäßigen Kapitalintensivierung der Produktion bzw. zur bevorzugten Ansied-

**Tab. 3**  
**Komponenten der Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts**  
**Westdeutschland = 100**

| Jahr | Private Konsumausgaben | Konsumausgaben des Staates | Bruttoanlageinvestitionen | Inlandsnachfrage insgesamt | nachr: Sparen der privaten Haushalte |
|------|------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| 1991 | 62,1                   | 81,8                       | 68,8                      | 67,3                       | 36,9                                 |
| 1995 | 77,8                   | 110,4                      | 143,4                     | 97,2                       | 72,5                                 |
| 2000 | 81,0                   | 106,8                      | 101,6                     | 90,1                       | 68,4                                 |
| 2005 | 79,8                   | 103,4                      | 80,3                      | 84,3                       | 67,7                                 |
| 2006 | 79,8                   | 101,6                      | 75,6                      | 83,0                       | 66,6                                 |
| 2007 | 79,7                   | .                          | .                         | .                          | 64,5                                 |

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

**Tab. 4**  
**Kapitalstock<sup>a)</sup> und Kapitalproduktivität in Ostdeutschland**  
**Westdeutschland = 100**

| Jahr | Kapitalstock je Einwohner | Kapitalstock je Erwerbstätigen |   |                         | Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Einheit Kapitalstock |   |                         |
|------|---------------------------|--------------------------------|---|-------------------------|--|---|-------------------------|
|      |                           | insgesamt                      | darunter: Prod. Gewerbe (einschl. Baugewerbe) | Dienstleistungsbereiche | insgesamt  | darunter: Prod. Gewerbe (einschl. Baugewerbe) | Dienstleistungsbereiche |
| 1991 | 43,8                      | 45,5                           | 59,3  | 44,2                    | 98,6   | 62,9  | 115,5                   |
| 1995 | 55,4                      | 59,6                           | 77,3  | 55,8                    | 121,1  | 86,2  | 133,5                   |
| 2000 | 69,5                      | 78,3                           | 99,5  | 73,4                    | 96,7   | 70,5  | 106,1                   |
| 2005 | 74,8                      | 84,6                           | 115,8   | 78,2                    | 92,9   | 66,6  | 101,9                   |
| 2006 | 75,3                      | 84,6                           | 116,9   | 78,2                    | 92,8   | 65,9  | 102,1                   |

<sup>a)</sup> Jahresdurchschnittliches Bruttoanlagevermögen in Wiederbeschaffungspreisen.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

lung kapitalintensiver Branchen gekommen ist (vgl. Gerling 2002). Hierzu passt es, dass die Kapitalproduktivität im Produzierenden Gewerbe, die Mitte der 1990er Jahre noch bei fast 90% des westdeutschen Niveaus lag, inzwischen auf nur noch zwei Drittel des korrespondierenden Wertes in den alten Ländern gefallen ist, denn die zeitweise Reduktion der Kapitalnutzungspreise auf negative Werte (vgl. Sinn 2000) hat dazu geführt, dass sich auch unrentable Projekte aus einzelbetrieblicher Sicht noch als rentabel erwiesen haben. In den weniger stark durch die Investitionsförderung begünstigten Dienstleistungsbereichen liegt die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze hingegen um rund 20% unter dem westdeutschen Vergleichswert; hier wird als Folge der niedrigeren Lohnsätze in den neuen Ländern eher arbeitsintensiv produziert. Entsprechend hoch ist hier auch die Produktivität des eingesetzten Kapitals.

Positiv ist zwar, dass sich das verarbeitende Gewerbe nach dem massiven Kapazitätsabbau in den Jahren 1990 und 1991 zuletzt recht dynamisch entwickelt hat – gegenüber dem Niveau Mitte der 1990er Jahre hat sich die reale Bruttowertschöpfung hier mehr als verdoppelt; am aktuellen Rand konnten teilweise Zuwachsraten von annähernd 10% erreicht werden. Beigetragen hierzu hat vor allem, dass die Lohnentwicklung in den vergangenen Jahren hinter der Produktivitätsentwicklung zurückblieb; während zu Beginn der 1990er Jahre das verarbeitende Gewerbe einen Lohnstückkostennachteil von mehr als 50% aufwies, liegen die Lohnstückkosten am aktuellen Rand um 12% unterhalb des westdeutschen Vergleichswertes. Vor allem im Ausland haben ostdeutsche Anbieter ihre Marktanteile deutlich ausweiten können; die Exportquote (Auslandsumsätze in Relation zu den Gesamtumsätzen) hat sich von nur wenig mehr als 10% Mitte der 1990er Jahre auf zuletzt 33% erhöht, liegt damit aber noch immer weit von westdeutschen Vergleichswerten (46%) entfernt. Mit 64 Er-

werbstätigen je 1 000 Einwohner ist das verarbeitende Gewerbe aber weiterhin von geringerer Bedeutung als im Westen (101 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner) – während die eher privaten und öffentlichen Dienstleistungen im Osten nach wie vor stärker vertreten sind (156 zu 146 Erwerbstätige je 1 000 Einwohner). Selbst das Baugewerbe, wo nach den anfänglichen Übertreibungen seit 1995 in hohem Umfang Kapazitäten abgebaut werden mussten, ist in den neuen Ländern immer noch recht bedeutsam; je 1 000 Einwohner gerechnet, sind hier immer noch rund 30% mehr Personen tätig als in Westdeutschland. Alles in allem ist somit eine immer noch starke Stellung der binnenmarktorientierten Sektoren in Ostdeutschland festzustellen (vgl. Tab. 5).

Eine Folge der gesamtwirtschaftlich schwachen Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre ist die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern. Zwar ist die Zahl der (registrierten) Arbeitslosen verglichen mit dem Höchststand des Jahres 2003 (1,62 Millionen) deutlich – auf 1,12 Millionen Personen im Jahr 2008 – zurückgegangen, und auch die Arbeitslosenquote hat sich von mehr als 20% auf weniger als 15% reduziert; sie ist aber immer noch doppelt so hoch wie in Westdeutschland (7,2% im Jahr 2008). Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren ist dabei allerdings nur teilweise auf eine Zunahme der Beschäftigung (+ 250 000 Personen seit dem Jahr 2003) zurückzuführen; wichtiger ist hingegen die Abnahme des Arbeitsangebots durch die Schrumpfung der (erwerbsfähigen) Bevölkerung (Rückgang um rund 650 000 Personen zwischen Jahresende 2003 und Jahresende 2007). Anders als noch zu Beginn der neunziger Jahre reflektiert die höhere Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern dabei inzwischen nahezu ausschließlich die geringere Verfügbarkeit an Arbeitsplätzen, nicht aber ein höheres Arbeitsangebot: Die Erwerbsbeteiligungsquote (Erwerbspersonen in Relation zur erwerbsfähigen Bevölke-



**Tab. 5**  
**Erwerbstätigenstruktur in den neuen Ländern**  
**Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt in %**

| Jahr                                | Land- u. Forst-<br>wirtsch.;<br>Fischerei | Prod.<br>Gewerbe<br>ohne Bau-<br>gewerbe | darunter:<br>Verarbeit.<br>Gewerbe | Bau-<br>gewerbe | Handel,<br>Gastgew. u.<br>Verkehr | Finanzier.,<br>Vermiet. u.<br>Untern.<br>dienstlst. | Öffentl. u.<br>private<br>Dienstlst. |
|-------------------------------------|---|--|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|
| 1991                                | 5,8                                       | 27,6                                     | 24,4                               | 9,8             | 21,7                              | 7,3   | 27,9                                 |
| 1995                                | 3,2                                       | 16,2                                     | 14,4                               | 15,6            | 22,6                              | 10,8  | 31,6                                 |
| 2000                                | 2,8                                       | 15,1                                     | 13,9                               | 11,2            | 23,5                              | 13,8  | 33,6                                 |
| 2005                                | 2,4                                       | 15,0                                     | 13,9                               | 7,6             | 23,7                              | 15,8  | 35,5                                 |
| 2006                                | 2,3                                       | 14,9                                     | 13,8                               | 7,4             | 23,6                              | 16,4  | 35,4                                 |
| 2007                                | 2,3                                       | 15,1                                     | 14,0                               | 7,4             | 23,6                              | 16,7  | 35,0                                 |
| 2008                                | 2,3                                       | 15,2                                     | 14,2                               | 7,2             | 23,4                              | 17,0  | 34,8                                 |
| Nachr:<br>Westdeutsch-<br>land 2008 | 2,1                                       | 20,9                                     | 20,1                               | 5,1             | 25,3                              | 17,5  | 29,1                                 |

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

rung) liegt in beiden Landesteilen inzwischen in etwa gleichauf.<sup>3</sup>

Nimmt man dies alles zusammen, so muss 20 Jahre nach dem Übergang noch immer ein deutlicher Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland konstatiert werden – ohne erkennbare Anzeichen einer schnellen Besserung der Situation. Dies wirft die Frage auf, worin die Ursachen für den stockenden Aufholprozess in den neuen Ländern liegen. Hier auf wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

### Ursachenanalyse

Zur Erklärung der im vorangegangenen Abschnitt konstatierten Defizite des »Aufbau Ost« muss in einem ersten Schritt auf die Weichenstellungen der frühen neunziger Jahre eingegangen werden. Dabei geht es nicht darum, mögliche Fehlentscheidungen der Politik anzuprangern. Nicht nur, dass es müßig ist, darüber zu streiten, was man hätte anders machen können; vielmehr ist es auch zuzugestehen, dass viele der damaligen Entscheidungen unter Zeitdruck und ohne Rückgriff auf historische Erfahrungen oder empirisch gestützte wirtschaftswissenschaftliche Forschung getroffen werden mussten. Insoweit konnte es nicht ausbleiben, dass damals Entwicklungen angestoßen wurden, die sich im Rückblick als problematisch oder gar kontraproduktiv erwiesen haben.

Zu erinnern ist zunächst an die Ausgangslage: Die DDR war im Spätherbst 1989 nicht nur politisch, sondern insbesondere ökonomisch abgewirtschaftet. Die Massenprotes-

te des Jahres 1989 spiegelten neben der Empörung über die Einschränkung persönlicher und politischer Freiheitsrechte vor allem die weitverbreitete Unzufriedenheit über Versorgungsmängel und den Raubbau an der natürlichen Umwelt wider. Die tatsächliche Situation war dabei noch viel dramatischer, als es der Öffentlichkeit bekannt war: Wie die Staatliche Plankommission in einer vertraulichen Studie (Schürer, Schalck, Höfner und Donda 1989) im Oktober 1989 feststellte, stand die DDR vor der Zahlungsunfähigkeit; infolge der langjährigen Vernachlässigung der Investitionstätigkeit zugunsten des Konsums war der Produktionsapparat weitgehend verschlissen, so dass es allenthalben zu Produktionsausfällen kam, die die Erfüllung der staatlichen Planvorgaben nicht mehr möglich machten. Schlecht bestellt stand es schließlich auch um die technologische Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft und die infrastrukturellen Bedingungen – was die Autoren der Studie zur Feststellung veranlassten, dass eine Sanierung der DDR-Wirtschaft eine Reduktion des Lebensstandards der Bevölkerung um wenigstens ein Drittel bei gleichzeitiger Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in die Wirtschaftsordnung erfordert hätte.

Die DDR-Betriebe hätten angesichts dieser Ausgangslage auch unter günstigeren Bedingungen gegenüber westlicher Konkurrenz kaum eine Chance gehabt. Verschlimmert wurde die Situation jedoch noch durch die politisch motivierte Entscheidung, im Gegenzug zur weitgehenden Übernahme des westdeutschen Systems der Sozialen Marktwirtschaft eine Währungsunion mit einem Umtauschkurs von 1 Mark der DDR zu 1 DM für die Stromgrößen anzubieten, was für die DDR-Unternehmen gleichbedeutend mit einer Aufwertung um rund 400% war und Waren aus DDR-Produktion zumindest im Ausland faktisch unverkäuflich machte. Freilich: Ein niedrigerer Umtauschkurs hätte auch nur kurzfristig ein Überleben gewährleisten können, da es an-

<sup>3</sup> Ursache hierfür ist nicht allein eine Verringerung der Erwerbsneigung in Ostdeutschland (um rund 5 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 1991), sondern auch ein betragsmäßig in etwa gleich großer Anstieg der Erwerbsbeteiligungquote in Westdeutschland.

gesichts offener Grenzen und daraus resultierender Abwanderung in diesem Fall wohl recht schnell zu massiven Lohnerhöhungen gekommen wäre, die im Ergebnis die gleiche Wirkung gehabt hätten. Die einzig denkbare Alternative wäre der Fortbestand zwei getrennter Wirtschaftsräume gewesen, was aus naheliegenden politischen Gründen keine realistische Option war.

Für die Bestandsgrößen (Sparguthaben der Bevölkerung und Schulden der Unternehmen) wurde im Prinzip ein Umrechnungskurs von 2 Mark der DDR = 1 DM festgelegt (allerdings mit gewissen Ausnahmeregelungen für private Sparguthaben). Damit sollte vor allem der in der DDR vorhandene Kaufkraftüberhang abgeschöpft werden, um inflationäre Tendenzen zu vermeiden. Der Nachteil dieser Regelung war indes, dass die ohnehin geringen privaten Geldvermögen in Ostdeutschland deutlich reduziert wurden. Dies hat zum einen dazu geführt, dass viele der in der Folgezeit neugegründeten Unternehmen nur eine knappe Kapitaldecke aufwiesen, zum anderen aber auch, dass bis heute die privaten Haushalte in Ostdeutschland nur geringe Vermögen besitzen. Dies dürfte zu einer gestiegenen Risikoanfälligkeit der ostdeutschen Wirtschaft beigetragen haben (vgl. IWH 2009).

Die am 1. Juli 1990 vollzogene »Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion« mag man aus ökonomischer Sicht als Fehler ansehen (vgl. Sachverständigenrat 1990); sie hatte jedoch den unabwiesbaren Vorteil, dass damit der marktwirtschaftliche Erneuerungsprozess in der DDR unumkehrbar gemacht und etwaige Versuche eines schrittweisen Übergangs zur Marktwirtschaft von vorneherein unterbunden wurden. Der Preis hierfür war der weitgehende Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft; da aber in Unkenntnis des tatsächlichen Zustands der ostdeutschen Betriebe und der Überbewertung marktwirtschaftlicher Anreizmechanismen von einem »zweiten Wirtschaftswunder« ausgegangen wurde, schien dieser Preis den politisch Verantwortlichen akzeptabel (vgl. Willgerodt 1990). Erst im Frühjahr 1991 wurde erkannt, dass der wirtschaftliche Neuaufbau in Ostdeutschland in erheblichem Maße der wirtschaftspolitischen Flankierung bedurfte, was in der Folge zur Einführung umfangreicher förderpolitischer Maßnahmen führte (vgl. BMWi 1991).

Auch wenn die Übernahme des westdeutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür war, dass die deutsche Einheit so schnell hergestellt werden konnte, muss die vollständige Übertragung des westdeutschen Rechtssystems auf die neuen Länder im Nachhinein kritisch gesehen werden. Schon in Westdeutschland wurden Ende der 1980er Jahre umfangreiche Deregulierungsmaßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik diskutiert; gerade angesichts der fehlenden Vertrautheit der ostdeutschen Bevölkerung mit dem

westdeutschen Recht wäre es deswegen vermutlich klüger gewesen, in den neuen Ländern zumindest außerhalb der Kernbereiche des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems ein weniger komplexes Regulierungssystem zu etablieren. Stattdessen wurden lediglich in Teilbereichen (Nichterhebung der Gewerbesteuer, beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren) für Ostdeutschland gelockerte Regelungen zugelassen. Hinzu kommt, dass mit dem politisch motivierten Grundsatz, der Rückgabe in der DDR enteigneten Privateigentums Vorrang vor Entschädigungszahlungen zu gewähren, ein massives Investitionshemmnis etabliert wurde. Die entsprechenden Ansprüche mussten in einem zeitaufwendigen Prozess identifiziert und rechtsverbindlich geklärt werden – mit der Folge, dass eine Neugründung von Betrieben an unbelasteten Standorten häufig der Vorzug vor der Übernahme bestehender Betriebe gegeben wurde. Erst im Jahr 1992 wurde dieser Grundsatz durch das Investitionsvorranggesetz faktisch in sein Gegenteil verkehrt (vgl. Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen 2001).

Die zweite große Herausforderung bestand darin, die verbliebenen Reste der DDR-Betriebe in privates Eigentum zu überführen. Diese Aufgabe oblag der Treuhandanstalt (THA), der die Volkseigenen Betriebe mit der Maßgabe übertragen wurde, sie möglichst schnell zu privatisieren, gegebenenfalls aber auch erste Sanierungsmaßnahmen durchzuführen oder die Stilllegung nicht als sanierungsfähig eingeordneter Unternehmensteile einzuleiten. Sie hat diese Aufgabe in kurzer Zeit bewältigen können – innerhalb von nur vier Jahren wurden insgesamt 14 600 Betriebe und Betriebsteile an neue Eigentümer übertragen; für 3 700 Betriebe und Betriebsteile wurde die Abwicklung eingeleitet. Allerdings konnten für viele Unternehmen nur durch massive finanzielle Zugeständnisse neue Investoren gewonnen werden, so dass die THA ihre Tätigkeit mit einem Verlust von mehr als 100 Mrd. € abschloss. Verantwortlich hierfür ist vor allem die Hast, mit der die Privatisierung vorangetrieben wurde, daneben aber auch, dass infolge der lohn- und währungspolitischen Entscheidungen der Jahre 1990 und 1991 für viele Unternehmen nur noch negative Kaufpreise erzielt werden konnten. Auch durch andere Privatisierungsstrategien, z.B. durch Beteiligungsmodelle, wären die Verluste der THA vermeidbar gewesen (vgl. Sinn und Sinn 1992, 133 ff.).

Auch hier gilt: Alternativen zur Privatisierung des volkseigenen Vermögens waren kaum vorhanden, denn es bestand Einigkeit, dass die Fortführung der Unternehmen in staatlicher Verwaltung mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbar war. Auch eine vorherige Sanierung der nicht-wettbewerbsfähigen Betriebe durch die THA selber wäre vermutlich noch teurer gekommen, da in diesem Fall wenig Anreiz zu einem effizienten Mitteleinsatz bestanden hätte; zudem hätte dies auch die Privatisierungschancen nicht erhöht, da mit der Sanierung bereits die Weichen für die wei-

tere Unternehmensentwicklung getroffen worden wären. Kritisch mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist hingegen eher die Strategie der THA zu sehen, Unternehmen vor der Privatisierung zu zerlegen, da dies zumindest teilweise zur Zerstörung vorhandener Netzwerke innerhalb der Kombi-Strukturen geführt hat. Auch die Tatsache, dass die THA die meisten ihrer Betriebe an Investoren aus Westdeutschland oder dem Ausland verkauft hat, muss (trotz des damit verbundenen Vorteils raschen Zugangs zu den Ressourcen der jeweiligen Muttergesellschaft) aus heutiger Sicht eher als Nachteil bewertet werden, weil dies letzten Endes zu einer weitgehenden »Fremdbestimmung« der ostdeutschen Industrie in den neuen Ländern geführt hat. Und schließlich ist auch nicht zu verkennen, dass viele Investoren primär am subventionierten Erwerb zusätzlicher Produktionskapazitäten (»verlängerte Werkbänke«) interessiert waren, dementsprechend nicht in das jeweilige Unternehmenskonzept passende Teile der Wertschöpfungskette in Ostdeutschland auflösten. Insbesondere »höherwertige« Funktionen der Wertschöpfungskette (wie Vertrieb, Verwaltung sowie Forschung und Entwicklung) sind auch deswegen in Ostdeutschland unterrepräsentiert.

Als Belastung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern erwies sich zudem die Lohnpolitik. Zwar wurden die in Erwartung eines raschen Konvergenzprozesses zunächst getroffenen Vereinbarungen zur raschen Angleichung an das westdeutsche Lohnniveau relativ schnell wieder aufgekündigt; dennoch sind die Stundenlöhne in den neuen Ländern allein von 1991 bis 1995 um knapp 54% gestiegen. Lagen sie 1991 noch bei 55% des westdeutschen Niveaus, war im Jahr 1995 bereits ein Angleichungsstand von mehr als 70% erreicht<sup>4</sup> – während die statistisch gemessene Produktivität auf Stundenbasis erst bei 66% des westdeutschen Vergleichswertes lag. Es ist naheliegend, dass die nicht im Einklang mit der Produktivität stehenden Löhne in vielen Fällen Betriebe zum Aufgeben veranlasst und Arbeitsplätze zunichte gemacht haben, vor allem in der Industrie. Zudem hat dies dazu beigetragen, dass die Bindungskraft von Tarifverträgen in den neuen Ländern immer mehr verlorengegangen ist – nur 25% aller Betriebe wenden einen Haus- oder Branchentarifvertrag an.<sup>5</sup> Während die Tariflöhne in Ostdeutschland nach Angaben des WSI<sup>6</sup> inzwischen bei 97% des westdeutschen Niveaus liegen, beträgt der Angleichungsstand bei den Effektivlöhnen pro Stunde lediglich 78%.<sup>7</sup> Bei den statistisch gemessenen Lohnstückkosten, die anfänglich um mehr als ein Viertel über dem west-

deutschen Niveau lagen, ist damit mittlerweile ein Gleichstand erreicht.

Dennoch fällt die Bewertung der Lohnentwicklung in Ostdeutschland ambivalent aus: Zwar sind die Löhne in Ostdeutschland zu hoch, um ein höheres Beschäftigungsniveau zu gewährleisten; sie sind aber gleichzeitig zu niedrig, um die Abwanderung vor allem junger und qualifizierter Menschen zu verhindern. Die Folge ist eine Verschlechterung der Humankapitalausstattung der neuen Länder bei gleichzeitig hohen Sozialtransfers zur Absicherung der Personen, die in Ostdeutschland keine Beschäftigung mehr finden.

Der naheliegende Ausweg, durch Lohnsubventionen für mehr Beschäftigung zu sorgen (vgl. z.B. Akerlof et al. 1991), wurde primär aus ordnungspolitischen Gründen – die Förderung sollte lediglich eine Anschubfinanzierung gewährleisten, aber keine dauerhafte Subvention etablieren – nicht gegangen. Stattdessen wurde in der Wirtschaftsförderung neben der allgemeinen Verbesserung der standörtlichen Bedingungen in den neuen Ländern (Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Wohnungswesen) der Weg beschritten, den Einsatz von Sachkapital in den neuen Ländern stark zu verbilligen. Dies sollte zum einen Investitionsanreize setzen, zum anderen aber auch den Mangel an Eigenkapital bei ostdeutschen Unternehmern lindern. Neben zinsverbilligten Krediten wurden direkte Investitionsbeihilfen (durch Investitionszulagen und -zuschüsse) gewährt sowie Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Steuerrecht zugelassen; zusammengenommen führten diese Maßnahmen dazu, dass die effektiven Kapitalkosten für industrielle Anlageinvestitionen in Ostdeutschland zeitweise bis auf – 5% gesenkt wurden, also selbst Investitionsprojekte mit einer negativen Rentabilität infolge der Förderung noch betriebswirtschaftlich lohnend waren (vgl. Sinn 1995). Dies hat – naturgemäß – nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Produktionspotentials in den neuen Ländern beigetragen, sondern vielmehr den Keim für die Strukturbereinigung ab Mitte der 1990er Jahre gelegt. Zudem hatte dies zur Folge, dass trotz erheblicher Investitionen nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Die Fehlsteuerungen, die von der Förderpolitik ausgingen, wurden im Zeitablauf durch Einschränkung der Fördermöglichkeiten zwar korrigiert; gleichwohl werden nicht nur Investitionen, sondern auch Forschung und Entwicklung in den neuen Ländern nach wie vor großzügig subventioniert. Neben offensichtlichen Fehlallokationen knapper Mittel hat dies zum Teil auch zu Ineffizienzen im Produktionsprozess geführt (vgl. DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW 2003). In Teilbereichen dürfte dies zudem zu Gewöhnungseffekten geführt haben (und zwar sowohl auf Seiten der Mittelgeber wie auf Seiten der Mittelempfänger). Insoweit ist die Wirkung der Förderung eher ambivalent zu beurteilen.

<sup>4</sup> Im Jahr 1989 lagen die ostdeutschen Löhne (umgerechnet mit einem Wechselkurs von 1:1) erst bei einem Drittel des westdeutschen Niveaus; vgl. Sinn und Sinn (1992).

<sup>5</sup> Vgl. SÖSTRA (2009, 103). Weitere 29% der Betriebe orientieren sich an einem Tarifvertrag, ohne eine Verpflichtung zu dessen Einhaltung eingegangen zu sein.

<sup>6</sup> Angaben des WSI-Tarifarchivs: [http://www.boeckler.de/549\\_20871.html](http://www.boeckler.de/549_20871.html).

<sup>7</sup> Neben der geringen Geltungskraft von Tarifverträgen spiegelt sich hierin auch die geringe Verbreitung übertariflicher Entlohnung in Ostdeutschland wider.

Freilich: Ohne Maßnahmen der Wirtschaftsförderung wäre die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland vermutlich noch weniger günstig verlaufen, denn es ist nicht zu verkennen, dass angesichts anfangs äußerst ungünstiger Standortbedingungen (insbesondere im Bereich der Infrastruktur) ohne entsprechende Anreize nur wenige Investoren sich in den neuen Ländern engagiert hätten. Nicht die Tatsache der Förderung an sich, sondern deren konkrete Ausgestaltung muss also kritisch hinterfragt werden (vgl. DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW 2003).

Zur Flankierung des Umbruchs in den neuen Ländern wurde schließlich das aus Westdeutschland bekannte sozialpolitische Instrumentarium auf Ostdeutschland übertragen – mit der Frühverrentung von älteren Arbeitnehmern (zur Reduktion des Arbeitsangebots), mit der Gewährung von Kurzarbeitergeld (als Substitut für offene Arbeitslosigkeit), mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unterschiedlicher Art (zur sozialpolitisch motivierten Bereitstellung von Ersatzarbeitsplätzen, als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt und zur Erfüllung gesellschaftlich nützlicher Aufgaben), durch Weiterbildungsmaßnahmen und anderes mehr. Im Nachhinein sind auch diese Instrumente des »zweiten Arbeitsmarktes« eher kritisch zu bewerten: Die Reintegration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ist im Regelfall nicht gelungen (sondern, im Gegenteil, sogar erschwert worden). Teilweise haben sich Gewöhnungseffekte ergeben, die die Eigeninitiative der Betroffenen geschwächt haben, und auch negative Auswirkungen auf die Konkurrenzsituation an den lokalen Arbeitsmärkten waren nicht immer zu vermeiden. Erst mit der allgemeinen Umorientierung in der Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Agenda 2010 (also ab dem Jahr 2003) wurden diese Missstände allmählich eingeschränkt.

In ihrem Zusammenwirken haben die beschriebenen Maßnahmen und Entscheidungen die Weichen für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland nach der Vereinigung gestellt – alternative Entwicklungspfade wurden dadurch ausgeschlossen oder zumindest erschwert. Ein Großteil der Schwierigkeiten, mit denen die Politik in Ostdeutschland heute konfrontiert ist, müssen deswegen als Nachwirkungen der DDR-Zeit bzw. als Folgen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Verlauf des Transformationsprozesses in den neuen Ländern verstanden werden. Der institutionelle Umbau der DDR-Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft war schnell zu bewältigen, die tatsächliche Anpassung benötigt aber viel mehr Zeit, als bislang zur Verfügung stand. Das aber bedeutet, dass es nach wie vor zur Unterstützung des Programms Aufbau Ost besonderer Maßnahmen bedarf, die im Rahmen gesamtdeutscher Politikansätze nicht abgebildet werden können.

### Politische Schlussfolgerungen: Ein Zehn-Punkte-Plan für die neuen Länder

Die geringe Wirtschaftskraft in den neuen Ländern einerseits und die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation andererseits sind aus politischer Sicht kaum hinnehmbar – immerhin verlangt das Grundgesetz in Art. 72 Abs. 2, dass in den einzelnen Regionen des Bundesgebietes »gleichwertige Lebensverhältnisse« herzustellen seien, wovon trotz aller Unbestimmtheit des Begriffs (vgl. Barlösius 2006) derzeit wohl nicht die Rede sein kann. Hinzu kommt, dass der fortbestehende Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland auch ein gesellschaftspolitisches Problem darstellt, das zu Politikverdrossenheit und antidemokratischen Tendenzen beitragen kann. Handlungsbedarf für besondere Maßnahmen zugunsten der neuen Länder gibt es somit auch weiterhin.

Die Ableitung entsprechender Maßnahmen muss freilich vor dem Hintergrund aktueller und künftiger Restriktionen für ein stärkeres Wachstum in den neuen Ländern geschehen. Hier ist vor allem die demographische Entwicklung zu nennen: Schon von 1989 bis 1999 ist die Bevölkerung auf dem Gebiet der früheren DDR (neue Länder und Berlin (Ost)) um 1,3 Millionen Personen (– 8%) zurückgegangen; seither hat sich der Bevölkerungsrückgang nahezu ungebremst fortgesetzt (in Ostdeutschland einschließlich Berlin: – 775 000 Personen (– 4,5%)). Für den Bevölkerungsrückgang sind dabei zu nahezu gleichen Teilen die Abwanderung (Wanderungssaldo 2001–2007: – 309 000 Personen) und das Geburtendefizit (Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung 2001–2007: – 374 000 Personen) verantwortlich. Aus ökonomischer Sicht hat dies zwei Implikationen: Einerseits verschlechtert sich infolge der selektiven Abwanderung – insbesondere junge, gut qualifizierte Personen wandern nach Westdeutschland ab – die Humankapitalsituation in den neuen Ländern, und zum anderen kommt es aufgrund der überproportionalen Verringerung der Zahl der Erwerbsfähigen – die nachwachsenden Kohorten sind quantitativ schwächer besetzt als die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Kohorten – zu einer allgemeinen Verknappung von Arbeitskräften. Da dieser Prozess sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird, verschlechtern sich die Wachstumsperspektiven in den neuen Ländern, vor allem in den eher peripher gelegenen Regionen mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsrückgang (Ragnitz et al. 2007). Hier besteht durchaus das Risiko fortschreitender Entleerung, also gleichsam einer »passiven Sanierung«. Hinzu kommt, dass mit rückläufiger Bevölkerungszahl auch die Nachfrage nach »nicht-handelbaren« Gütern zurückgehen dürfte, also auch von dieser Seite her die wirtschaftlichen Perspektiven beeinträchtigt werden.

Der zweite Belastungsfaktor für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland stellt die sich abzeichnen-

de Einengung der finanzpolitischen Spielräume dar. Der Solidaripakt II, in dem die überproportionalen Finanzhilfen zugunsten der neuen Länder geregelt sind, ist bis zum Jahr 2019 befristet; zudem dürfte auch die EU-Förderung ab dem Jahr 2013 allmählich auslaufen. In der Folge werden nicht nur die derzeit noch geltenden Förderpräferenzen für die neuen Länder allmählich abgebaut werden müssen, sondern auch die ostdeutschen Länder und Kommunen zur Einschränkung ihrer (derzeit noch um 20% über dem Pro-Kopf-Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer liegenden) Ausgaben gezwungen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird damit für sich genommen gedämpft.

Schließlich besteht das Risiko, dass auch bereits vorhandene Produktionskapazitäten in den neuen Ländern nicht dauerhaft bestehen bleiben. Insbesondere in der Industrie dominieren »verlängerte Werkbänke«, die häufig keine engen Verflechtungen in der Region aufgebaut haben und vielfach von Entscheidungen global agierender Konzerne abhängig sind. Es ist nicht auszuschließen, dass diese künftig von Produktionsverlagerungen betroffen sein können, wenn die in den 1990er Jahren gebauten Anlagen technologisch veraltet und vollständig abgeschrieben sind. Nur in wenigen Branchen und Technologiefeldern, die noch am Beginn des Produktlebenszyklus stehen und deswegen noch keine standörtlichen Festlegungen aufweisen (Beispiele hierfür sind die opto-elektronische Industrie oder die Herstellung von Anlagen für die Erzeugung regenerativer Energien) haben es die neuen Länder geschafft, sich als Standort international agierender Unternehmen zu etablieren (vgl. zur Position Ostdeutschlands in derartigen »Zukunftsfeldern« z.B. HIERO 2008). Deren quantitative Bedeutung ist allerdings zu gering, als dass sie etwaige Schrumpfungstendenzen in anderen Sektoren tatsächlich ausgleichen könnten.

Die noch bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland reflektieren zum Teil die unterschiedlichen standörtlichen Rahmenbedingungen in den beiden Landesteilen und sind insoweit wohl auch langfristig hinzunehmen (vgl. Ragnitz 2009). Zum Teil spiegeln sich darin aber auch noch Nachwirkungen des Transformationsprozesses wider, die sich jedoch zunehmend zu verhärten drohen. Soweit dies der Fall ist, bedarf es weiterhin (besonderer) wirtschaftspolitischer Anstrengungen zur »Beschleunigung« des Aufbau Ost. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zehn Punkte aufgelistet, mit denen dem Aufbau Ost neuer Schwung verliehen werden kann.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Auch wenn derzeit vermehrt darüber diskutiert wird, wie alternative Entwicklungsziele für die neuen Länder aussehen könnten, wird im Folgenden angenommen, dass die (annähernde) Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland auf Basis des westdeutschen Gesellschaftsmodells das Hauptziel der Politik darstellt.

1. Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte durch globale Mittelzuweisungen unterstützen: Mit zunehmender Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern kommt regionalen Entwicklungsstrategien verstärkte Bedeutung zu. Diese müssen sich je nach standörtlichen Gegebenheiten unterscheiden und sollten auch die regionalen Präferenzen in angemessener Weise berücksichtigen; dementsprechend ist eine alleinige Orientierung an westdeutschen Vorbildern nicht zweckmäßig. Derartige Konzepte können nur von den jeweiligen Akteuren vor Ort sachgerecht umgesetzt werden. Um dies zu unterstützen, sollten entsprechende Mittel durch den Bund oder die Länder zur Verfügung gestellt werden; freilich ist auf ein strenges Controlling der Mittel zu achten. Ein Vorbild könnte hierbei der InnoRegio-Wettbewerb darstellen, der in seinem Kern auf eine dauerhafte Mobilisierung der regionalen Akteure abzielt (vgl. DIW 2004).
2. Neuorientierung in der Investitionsförderung: Die Investitionsförderung sollte künftig primär als Instrument der Ansiedlungspolitik verwendet werden – indem sie auf Neuinvestitionen beschränkt bleibt, die glaubhaft auf Standortalternativen außerhalb der neuen Länder verweisen können. In einem Jahr nicht verausgabte Mittel sollten auf die folgenden Jahre übertragen werden können. Sinnvoll erscheint es zudem, die Förderhöhe nicht vorrangig an der Investitionssumme, sondern an der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze auszurichten, um eine übermäßige Kapitalintensivierung der Produktion zu vermeiden. Eine sektorale Konzentration auf vermeintliche »Zukunftsfelder« ist hingegen nicht zu empfehlen, da dies zu erheblichen Verzerrungen führen würde und im Zweifel ohnehin nicht durchhaltbar erscheint. Eine derartige »Industriepolitik« ist bestenfalls auf Bundesebene, nicht aber auf der Ebene einzelner Regionen oder Länder sinnvoll.
3. Verstärkung der Innovationsförderung: Die allgemeine Wirtschaftsförderung zum Zwecke der »Bestandspflege« sollte auf die Unterstützung der Innovationstätigkeit in den Unternehmen abstellen. Auf diese Weise könnte insbesondere auch die Exportfähigkeit ostdeutscher Unternehmen verbessert werden. Angesichts von Schwierigkeiten bei der Selektion förderwürdiger Projekte sollte die Förderung möglichst technologieneutral ausgestaltet werden – so zum Beispiel durch eine allgemeine steuerliche Innovationsförderung (vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation 2008, 32 ff.).
4. Gründungsförderung ausbauen: Aufgrund nicht gelöster Nachfolgeprobleme droht in den kommenden Jahren eine Unternehmenslücke in den neuen Ländern; gleichzeitig ist das öffentliche Bild »des Unternehmers« nach wie vor von negativen Vorurteilen geprägt. Neben ver-

- mehrter Aufklärung sind daher Anreize für Unternehmensneugründungen und -übernahmen zu setzen. Hierzu zählt insbesondere die Bereitstellung von Kapital zum Ausgleich mangelnden Eigenkapitals potentieller Gründer (beispielsweise in Form langfristiger nachrangiger Darlehen, wobei diese jedoch nicht unbedingt auch noch subventioniert sein müssen) sowie die Erschließung bislang wenig gründungsbereiter Bevölkerungsschichten (Frauen, Erwerbslosen, ältere Erwerbstätige). Bei der Förderung sollte freilich mehr als bisher auch die Zukunftsfähigkeit geplanter Existenzgründungen im Blick behalten werden.
5. Beseitigung noch bestehender infrastruktureller Defizite: Im Großen und Ganzen ist die Infrastruktur in den neuen Ländern zwar gut ausgebaut; gleichwohl gibt es in Teilbereichen noch Engpässe, wie zum Beispiel beim grenzüberschreitenden Verkehr nach Polen und Tschechien oder bei verbleibenden Lückenschlüssen im Fernverkehrsnetz (Straße und Schiene). Gerade mit Blick auf eine verbesserte Einbindung der ostdeutschen Länder in die überregionale Arbeitsteilung sollten diese möglichst schnell geschlossen werden. Im Bereich der Forschungsinfrastrukturen (Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) ist auf bessere Passfähigkeit zur Wirtschaft in den neuen Ländern zu achten – insbesondere mit Blick auf den Fachkräftebedarf und den Technologietransfer.
  6. Drohende Fachkräfteprobleme durch verbesserte Aus- und Weiterbildung beheben: Nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklung kommt es schon in wenigen Jahren zu einer spürbaren Verknappung gut ausgebildeter Fachkräfte in den neuen Ländern. Gleichzeitig bleibt die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten hoch, weil dem Arbeitsangebotsrückgang hier ein ähnlich hoher Arbeitsnachfragerückgang gegenübersteht (vgl. Ragnitz et al. 2007). Dies spricht für verstärkte Bildungsanstrengungen auf allen Stufen des Bildungssystems einschließlich der Weiterbildung bereits erwerbstätiger Personen. Hier geht es nicht nur um die Bereitstellung öffentlicher Mittel, sondern teilweise auch nur um die Qualitätsverbesserung bestehender Angebote.
  7. Demographische Herausforderungen annehmen: Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Ostdeutschland lassen sich nicht mehr aufhalten. Erforderlich sind daher Anpassungsmaßnahmen an den demographischen Wandel. Hierzu gehört es, alle politischen Maßnahmen auf ihre Demographietauglichkeit zu überprüfen, darüber hinaus aber auch, Anreize für zentrennähere Siedlungsstrukturen zu setzen und die öffentliche Daseinsvorsorge in der Fläche auf eine Grundversorgung zu reduzieren, im Gegenzug aber mehr Freiräume für Eigeninitiative zu schaffen.
  8. Spielräume für länder- und regionsspezifische Regulierungen eröffnen: Ein Dauerbrenner in der Diskussion um den Aufbau Ost ist die Deregulierung. Auch wenn es nicht leicht fällt, hierzu konkrete Vorschläge zu benennen, sollte dort, wo ein Interesse an bundeseinheitlicher Regelung nicht nachgewiesen werden kann, die Gesetzgebungshoheit auf die Länder rückübertragen werden. Gegebenenfalls können hierfür in stärkerem Umfang auch zeitlich befristete Abweichungsmöglichkeiten vom Bundesrecht genutzt werden.
  9. Vernetzung mit mittel- und osteuropäischen Ländern verbessern: Allein schon aufgrund der räumlichen Nähe sind Polen und Tschechien, darüber hinaus aber auch andere mittel- und osteuropäische Länder quasi »natürliche« Zielländer für grenzüberschreitende Aktivitäten ostdeutscher Unternehmen. Neben dem Handel mit Waren und Dienstleistungen sind hier insbesondere auch Kooperationen in der Produktion sowie in Forschung und Entwicklung anzustreben; darüber hinaus kann auch eine stärkere Integration der regionalen Arbeitsmärkte beiderseits der Grenzen nutzbringend sein. Die hier bestehenden Potentiale sind bislang nicht ausgeschöpft, teilweise aufgrund mentaler Barrieren oder auch fehlender Sprachkenntnisse. Hier bieten sich verschiedenartige Anknüpfungspunkte für die Politik.
  10. Stärkung des gesamtdeutschen Wachstums: Ostdeutschland wird am ehesten dann zu Westdeutschland aufschließen können, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Gesamtdeutschland an Dynamik gewinnt. Zum einen verbessert dies die Absatzchancen für ostdeutsche Unternehmen, zum anderen wird dann auch mehr investiert, so dass Standorte in den neuen Ländern vermehrt auch in den Blickpunkt westdeutscher Unternehmen kommen können. Es ist daher – über die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hinaus – nach Wegen zu suchen, wie das gesamtdeutsche Wirtschaftswachstum beschleunigt werden kann.
- Natürlich sind die genannten zehn Punkte, die hier nur ansatzweise umrissen werden konnten, nicht als abschließend anzusehen. Wichtig ist es aber zu erkennen, dass ein »Weiter so«, eine Beschränkung der Politik nur auf gesamtdeutsch orientierte Maßnahmen der Problemlage in Ostdeutschland nicht gerecht würde. Es wäre auch verfehlt, allein die ostdeutschen Länder auf ihre Verantwortung zu verweisen – solange es nicht gelingt, eine selbsttragende Entwicklung in den neuen Ländern anzustoßen, wird der Bedarf der neuen Länder an finanziellen Hilfen (neben dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sind hier vor allem die Sozialausgaben zu nennen) auch die Entwicklung im Westen belasten. Insoweit muss der Bund über seine eingegangenen Verpflichtungen im Solidarpakt II hinaus Engagement in den neuen Ländern zeigen.

Ist es realistisch, bis zum Jahr 2020 eine Angleichung wenigstens an das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder zu erwarten? Ohne zusätzliche politische Anstrengungen stehen die Chancen hierfür nicht gut, jedenfalls nicht so gut, wie die Bundesregierung es glauben machen möchte. Dies sollte Anlass sein, zu Beginn einer neuen Legislaturperiode darüber nachzudenken, mit welchen Maßnahmen dieses Ziel doch noch erreicht werden kann.

## Literatur

- Akerlof, G., A. Rose, J. Yellen und H. Hennessee (1991), »East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of the Currency Union«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1–105.
- Barlösius, E. (2006), »Gleichwertig ist nicht gleich«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 37.
- Barro R.J. und X. Sala-i-Martin (1991), »Convergence across States and Regions«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 107–181.
- Berthold, N. und M. Kullas (2009), *20 Jahre Mauerfall- Konvergenz in Deutschland?*, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Nr. 105, Würzburg.
- Blum, U., J. Ragnitz, S. Scharfe und L. Schneider (2009), *Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen*, erscheint demnächst als IWH-Sonderheft.
- BMWi (1991), »Arbeitspapier für eine ‚Strategie Aufschwung-Ost‘«, mimeo, Bonn, 12. Februar.
- Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (2001), *Offene Vermögensfragen, Versuch einer Bilanz*, Berlin.
- Bundesregierung (2009), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009*, BMVBS, Berlin.
- CDU (2008), *Perspektiven für den Osten Deutschlands – Moderne Mitte Europas*, Beschluss des Präsidiums der CDU Deutschlands, 30. Juni.
- Die Linke (2009), *Leitbild »Ostdeutschland 2020«*, Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag, Berlin.
- DIW (2004), »Info-Brief der wissenschaftlichen Begleitforschung der Inno-Regio-Initiative Nr. 10«, Berlin.
- DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW (2002), *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, IWH-Sonderheft 3, Halle.
- DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW (2003), *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, IWH-Sonderheft 7, Halle.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2008), *Gutachten 2008*, Teil C, Berlin.
- Gerling, K. (2002), *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*, Kieler Studien Nr. 315, Springer, Heidelberg.
- HIERO (2008), *Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Rostock, [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1030473/Studie-Zukunftsfelder-in-Ostdeutschland.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1030473/Studie-Zukunftsfelder-in-Ostdeutschland.pdf).
- IWH (2009), »Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht!«, *Wirtschaft im Wandel* (8), 309–343.
- Ragnitz, J. (2009), »Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland: Eine regional differenzierte Analyse«, *ifo Dresden berichtet* 16(4), 28–38.
- Ragnitz, J., S. Eichler, B. Grundig, H. Lehmann, C. Pohl, L. Schneider, H. Seitz und M. Thum (2007), *Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland*, ifo Dresden Studien Nr. 41, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Ragnitz, J., G. Müller, A. Wöfl (2001), *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder*, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989–2008*, ifo Dresden Studien Nr. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Roos, M. (2006), »Regional Price Levels in Germany«, *Applied Economics* 38, 1553–1566.
- Sachverständigenrat (1990), »Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler«, wiederabgedruckt in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1990/91, 306–308.
- Schürer, G., A. Schalck, E. Höfner und A. Donda (1989), »Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen«, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. Oktober 1989, Berlin, mimeo.
- Sinn, G. und H.-W. Sinn (1992), *Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 2. Auflage, Verlag Mohr, Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1995), »Staggering along: Wages Policy an Investment Support in East Germany«, *Economics of Transition* 3, 403–426.
- Sinn, H.-W. (2000), »Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung: Die Fakten«, *ifo Schnelldienst* 53(26–27), 10–22.
- SÖSTRA (2009), *IAB-Betriebspanel Ost, Ergebnisse der dreizehnten Welle 2008*, Berlin.
- Willgerodt, H. (1990), *Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln.



Wolfgang Tiefensee\*

## Innovationsregion Ostdeutschland

### Innovationen sind bedeutend für die neuen Länder

Innovationen sind die Grundlage für nachhaltiges Wachstum, für Arbeitsplätze und für die Einkommen von morgen. Das gilt für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit 1990 ganz besonders. Das Wirtschaftssystem wurde grundlegend umstrukturiert, und die neu gegründeten Unternehmen mussten sich – genauso wie die privatisierten – ihren Platz in den bestehenden Märkten erkämpfen. Dazu waren Innovationen unverzichtbar. Aber auch neue Märkte konnten nur durch Innovationen erschlossen werden, beispielsweise in der Solarwirtschaft. Hier hat die ostdeutsche Wirtschaft von gleichen Startbedingungen profitiert und ihre Chance genutzt. Wenn wir den Aufbau Ost weiter voranbringen wollen, dann müssen wir Ostdeutschland als Innovationsregion weiter stärken. Das ist ein zentraler Bestandteil unserer Politik für die neuen Länder.

### Die Entwicklung in Ostdeutschland nach der deutschen Einheit

Gemeinsam mit den ostdeutschen Bundesländern hat die Bundesregierung seit der deutschen Vereinigung gezielt eine leistungsfähige Forschungsinfrastruktur aufgebaut. Die ostdeutschen Hochschulen wurden modernisiert und in das gesamtdeutsche und internationale Wissenschaftssystem integriert. In den 44 Universitäten und Fachhochschulen in den fünf neuen Ländern und in der Berliner Hochschullandschaft werden exzellente Studenten und Wissenschaftler ausgebildet. Die außeruniversitäre Forschung in der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemein-

schaft, der Fraunhofer Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft wurde ausgebaut und sorgt gemeinsam mit den Hochschulen für hervorragende Forschungsbedingungen in Ostdeutschland.

Im Zuge des Transformationsprozesses sind in Kooperation mit der Wirtschaft zahlreiche starke Forschungs- und Innovationsstandorte entstanden, die zu Kristallisationspunkten für zukunftsfähige Wachstumsfelder geworden sind. Einzelne Regionen in den neuen Bundesländern nehmen mittlerweile bundesweit technologische Spitzenstellungen ein. Sie haben ihre Alleinstellungsmerkmale konsequent gestärkt. Von den fünf Spitzenclustern der ersten Wettbewerbsrunde beim Spitzencluster-Wettbewerb der Bundesregierung sind zwei in Ostdeutschland angesiedelt: das »Solarvalley Mitteldeutschland« und das Cluster »Cool Silicon – Energy Efficiency Innovations from Silicon Saxony«.

Innovationen finden zu einem wesentlichen Teil in der Privatwirtschaft statt. In Ostdeutschland ist der Aufbau einer marktwirtschaftlichen Unternehmensstruktur gelungen, und leistungsfähige Unternehmen und Branchencluster sind entstanden. Seit Jahren weist der industrielle Sektor eine konstant hohe Wachstumsrate aus. Der Beitrag der Industrie zur Wirtschaftsleistung wurde auf über 19% gesteigert. Damit ist der Beitrag des verarbeitenden Gewerbes zur Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland höher als in den meisten Industrieländern.

In den vergangenen Jahren konnten verstärkt ausländische Unternehmen – teilweise mit Forschungs- und Entwicklungsabteilungen – angesiedelt werden. Die jungen Firmen bilden eine dynamische und innovative Unternehmensbasis in den neuen Ländern. Im Gegensatz zur öffentlichen Forschungslandschaft ist die Industrieforschung in den neuen Ländern im Vergleich zu Westdeutschland jedoch noch immer unterdurchschnittlich ausgeprägt. Maßgeblich dafür ist die noch geringe Industriedichte und die geringe Anzahl forschungsintensiver Großunternehmen.

### Herausforderungen für die Innovationsregion Ostdeutschland

Wie sich die Innovationsregion Ostdeutschland entwickeln wird, hängt von vielen Faktoren ab. Besonders bedeutsam sind der demographische Wandel, die Entwicklung der Zukunftsfelder im internationalen Wettbewerb und nicht zuletzt die aktuelle Finanz- und Konjunkturkrise.

Die demographischen Veränderungen bedeuten für Ostdeutschland eine Alterung der Gesellschaft und weniger Menschen im Erwerbsleben. Diese Entwicklung vollzieht sich in Ostdeutschland aufgrund des Geburteneinbruchs in der Nachwendezeit und der Abwanderung früher und drasti-

\* Wolfgang Tiefensee ist Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Länder.



scher als im restlichen Bundesgebiet. Der Berufsbildungsbericht 2009 prognostiziert, dass sich die Schulabgängerzahlen in den neuen Ländern im Zeitraum 2000 bis 2020 fast halbieren werden. Zum Vergleich: In Westdeutschland sind es – 8%. Engpässe werden außerdem bei Akademikern und bei mathematischen und naturwissenschaftlich-technischen Qualifikationen erwartet. Die Verfügbarkeit geeigneter Fachkräfte ist eine ganz entscheidende Voraussetzung für das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Bundesländern. Im zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte wird sich insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen die Personalgewinnung schwierig gestalten. Ihnen fehlen häufig die notwendigen finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen für eine strategische Personalpolitik. Um ihren Fachkräftebedarf für die kommenden Jahre zu decken, müssen sie aktiv und möglichst frühzeitig um betrieblichen Nachwuchs werben.

Ganz entscheidend für die wirtschaftliche Dynamik in Ostdeutschland wird die weitere Entwicklung der technologischen Zukunftsfelder sein. Zukunftsfelder sind Branchen und Technologiefelder, die sich durch ein großes Wachstums- und Innovationspotential auszeichnen. Sie bieten dadurch nachhaltige Entwicklungsperspektiven. In den neuen Technologiefeldern ist der Aufbau von wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Strukturen noch nicht abgeschlossen. Dadurch bieten sich den neuen Ländern hier besondere Chancen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Photovoltaik. Innerhalb weniger Jahre ist Ostdeutschland zum weltweit führenden Standort für Solartechnik aufgestiegen. Weitere Zukunftsfelder sind u.a. die Nanotechnologie, die Biotechnologie und Cleantech.

### Die Innovationsregion Ostdeutschland weiter voranbringen

Um die Innovationsfähigkeit in Ostdeutschland weiter voranzutreiben, müssen wir die öffentliche Forschungslandschaft stärken und Innovationen durch die Privatwirtschaft fördern.

Die gesamtdeutsche Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, die Hightech-Strategie, der Hochschulpakt 2020, die Exzellenzinitiative und der Pakt für Forschung und Innovation ist auch für die Innovationskraft Ostdeutschlands von großer Bedeutung. Für drei dieser zentralen Programme, den Hochschulpakt, die Exzellenzinitiative und den Pakt für Forschung und Innovation, haben die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten aller Länder in diesem Sommer die Fortsetzung mit einem Gesamtvolumen von rund 18 Mrd. € von 2011 bis 2019 beschlossen.

Die Hochschulen stehen in Deutschland vor großen Herausforderungen. Die Zahl der Studienberechtigten wird sich

bis 2020 insgesamt deutlich erhöhen. In den neuen Ländern wird sie sich allerdings bis 2015 gegenüber dem Jahr 2000 halbieren. Für Ostdeutschland ist es ganz entscheidend, ausreichend Studierende aus Westdeutschland und dem Ausland anzuziehen. So können sie ihre Kapazitäten an Studienanfängern erhalten. In der ersten Halbzeit der Phase I des Hochschulpaktes ist ihnen das gelungen. Für seine zweite Phase bis Ende 2015 enthält der Hochschulpakt zusätzliche Mittel, um den erwarteten 275 000 zusätzlichen Studienanfängern die Chance zu geben, ein Studium aufzunehmen. Mit dem Hochschulpakt kann die Innovationsregion Ostdeutschland ihre Stärke festigen, trotz der Herausforderungen des demographischen Wandels.

Die Exzellenzinitiative wird ebenfalls fortgesetzt. Positiv für die neuen Länder ist dabei, dass durch die größere Bandbreite bei der Förderung einzelner Anträge auch kleinere Forschungscluster eine Chance haben und hochschulübergreifende Anträge verstärkt berücksichtigt werden sollen.

Die »Hightech-Strategie für Deutschland« stärkt die Innovationskraft durch die Bündelung der Kräfte von Wirtschaft und Wissenschaft. Kooperationen und Gemeinschaftsprojekte werden massiv gefördert, zum Beispiel durch die Einführung einer Forschungsprämie und die Förderung von Spitzenclustern. Damit gelingt eine schnelle Umsetzung von Forschungsergebnissen in Produkte, Dienstleistungen und Verfahren. Für den Technologietransfer aus den Hochschulen und Forschungseinrichtungen und den Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft spielen insbesondere junge Technologieunternehmen eine zentrale Rolle zu.

Auch im Bereich der Privatwirtschaft können weitere Innovationspotentiale erschlossen werden. Hier gilt es, an einer Förderpolitik festzuhalten, die insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen stärkt. Denn der Mittelstand ist das Rückgrat der ostdeutschen Wirtschaft.

Mit dem »Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand« steht den Unternehmen ein breites Spektrum an Unterstützungsmöglichkeiten für risikoreiche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Verfügung. Das Innovationsprogramm fördert sowohl einzelbetriebliche Projekte von Unternehmen als auch Kooperationen von Unternehmen und Forschungseinrichtungen sowie unternehmerische Netzwerke. Im Rahmen des Konjunkturpaketes II wird das »Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand« um je 450 Mill. € in den Jahren 2009 und 2010 aufgestockt. Für ostdeutsche Unternehmen wurden explizit 100 Mill. € pro Jahr reserviert.

Neben den gewerblichen kleinen und mittleren Unternehmen sind die gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen ein wichtiger Bestandteil der Forschungslandschaft. Angesichts der geringen Zahl großer Unternehmen spielen sie eine wichtige Rolle als Mittler zwischen Wissen-

schaft und Wirtschaft sowie als Initiatoren und Moderatoren von regionalen und überregionalen Forschungsnetzwerken. Mit dem Programm »Innovationskompetenz Ost« werden die externen Industrieforschungseinrichtungen sowohl bei der Entwicklung neuer marktorientierter Erzeugnisse und Verfahren als auch bei der Erhaltung und dem Ausbau ihrer Innovationskompetenz unterstützt. Zudem soll mit einem zunächst auf ein Jahr befristeten Modellvorhaben die technische Infrastruktur dieser Einrichtungen dem internationalen Standard angeglichen werden.

Besonderes Augenmerk richtet die Bundesregierung auf die intensivere Zusammenarbeit von Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die wir beispielsweise durch den Innovationswettbewerb »Wirtschaft trifft Wissenschaft« fördern.

Ein Hebel, um die Potentiale der außeruniversitären Forschung stärker für den ostdeutschen Innovationsstandort auszuschöpfen, ist die Entwicklung von Schwerpunkten und Clustern von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Mit dem im Jahr 2008 neu aufgelegten 200-Millionen-Programm »Spitzenforschung und Innovation in den neuen Ländern« werden die Kompetenzen von Hochschulen, Unternehmen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen gebündelt und damit die Innovationsfähigkeit Ostdeutschlands gestärkt. Das Programm ist offen für Themen aus verschiedenen Fachrichtungen, und die Initiativen sollten möglichst interdisziplinär ausgerichtet sein. Langfristig sollen sich über das Programm international sichtbare, themenorientierte und wettbewerbsfähige Forschungsstandorte in den neuen Ländern etablieren.

Die Bundesregierung wird die Innovationsregion Ostdeutschland in den nächsten Jahren weiter unterstützen. Wir werden die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Länder in wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht noch mehr stärken. Dabei werden einige Details auf der Basis bisheriger Erfahrungen sicherlich noch genauer zu justieren sein, aber wir sind bereits jetzt auf dem richtigen Weg, und wir haben die richtigen Argumente. Was wir nun brauchen, ist vor allem die Verlässlichkeit und Kontinuität in der Förderung.



Wolfgang Böhmer\*

### **Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen zum Aufbau Ost**

Von allen Bundesländern war Sachsen-Anhalt wohl am stärksten betroffen vom wirtschaftlichen Umbruch nach der Wende. Die beiden dominierenden Industriezweige – der Schwermaschinen- und Anlagenbau sowie die Chemie – hatten in der damaligen Form keine Überlebenschance. Allein in Magdeburg arbeiteten noch 1989 fast 35 000 Menschen in Kombinat und Betrieben des Schwermaschinenbaus. Nur einer dieser Betriebe, der Förderlagenbauer FAM, ist auch heute in alter Personalstärke am Markt. Bis zur Jahrtausendwende sank die Zahl der Industriearbeitsplätze in Sachsen-Anhalt von rund 500 000 auf 100 000.

Die Ausfuhren Sachsens-Anhalts gingen bis 1989 zu rund 70% in den ehemaligen Ostblock, davon allein 57% in die Sowjetunion. Die unmittelbare Konfrontation der heimischen Wirtschaft mit dem Weltmarkt führte zum Zusammenbruch ehemals großer Kombinate. Die Produktionsanlagen waren meist veraltet, die Produkte nicht weltmarktfähig. Bereits 1990 lag die industrielle Bruttoproduktion weit unter der des Jahres 1985, bei nur knapp einem Drittel des westdeutschen Niveaus.

Diese erheblichen wirtschaftspolitischen Defizite erforderten eine sehr schmerzhafteste Strukturanpassung, die gut ein Jahrzehnt andauerte. Noch 2005 lag die Zahl der Erwerbstätigen um rund 30% niedriger als zu Wendezeiten. Seither steigt die Anzahl der Erwerbstätigen wieder leicht, aber kontinuierlich an; ein Prozess, der erst durch die Wirtschaftskrise 2009 gestoppt wurde.

\* Prof. Dr. Wolfgang Böhmer ist Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt.

### Große Aufbauleistung zeigt Wirkung

Die wirtschaftlichen Fakten belegen, welche große Aufbauleistung in den zurückliegenden 20 Jahren bewältigt wurde. Die Arbeitslosenquoten lagen schon einmal um die 25%. Zwischen 2005 und 2008 hat sich die Zahl der Arbeitslosen um rund ein Drittel verringert, die Arbeitslosenquoten haben sich gegenüber den schlechtesten Jahren fast halbiert. Der Rückstand zur Arbeitsproduktivität (BIP/Einw.) der westdeutschen Länder ist in den vergangenen Jahren von 65 auf 18% geschrumpft. Die Umsätze der Chemie, die zu Beginn der neunziger Jahre um 50% eingebrochen waren, sind wieder dreimal so hoch wie 1993. Auch der Maschinenbau hat zu alter Stärke zurück gefunden, allerdings mit einer fünfmal höheren Produktivität und damit weit verringertem Beschäftigungseffekt.

Der Aufbau Ost ist eine Erfolgsgeschichte. Ermöglicht wurde er durch Milliardentransfers aus den westdeutschen Bundesländern. Seit 1995 haben die ostdeutschen Länder umfangreiche Mittel aus dem Solidarpakt I und II erhalten. Bis 2019 sind diese Zahlungen garantiert. Auch Sachsen-Anhalt ist aufgrund der noch geringen Steuereinnahmen wie andere finanzschwache Bundesländer auch im nächsten Jahrzehnt auf finanzielle Unterstützung zur Bewältigung teilungsbedingter Erblasten angewiesen. Vor dem Finanzausgleich lag die Finanzkraft Sachsen-Anhalts (ohne Umsatzsteuer) im Jahr 2008 bei rund 48% des gesamtdeutschen Durchschnitts, im finanzstärksten Hessen dagegen bei 132%. Mit dem Länderfinanzausgleich kommt Sachsen-Anhalt auf 95% des deutschen Durchschnitts.

Wie weit der durch die Wirtschaftskrise verursachte massive Steuerausfall dieses bewährte Prinzip des Finanzausgleichs schwächt, wird sich spätestens im Jahr 2010 zeigen.

### Verringerung der Transferabhängigkeit

Mit der solidarischen finanziellen Unterstützung können die ostdeutschen Bundesländer ihre teilungsbedingten Defizite abbauen. Das ist, wie die wirtschaftlichen Fakten belegen, zu beträchtlichen Teilen gelungen. Da ist der vereinbarte Rückgang der Solidarpaktmittel durchaus angemessen, auch wenn er uns viel abfordert. Klar ist, die ostdeutschen Länder müssen ihre Gesamtausgaben anpassen an die bundesdeutsche Normalität. Bis zum Jahr 2020 werden zum Beispiel in Sachsen-Anhalt 17 000 der derzeit 60 000 Planstellen im Landesdienst wegfallen. Die Sonderaufgaben beim Aufbau Ost werden geringer, die Bevölkerungszahlen sinken. 2007 kamen auf 1 000 Einwohner noch 22,7 Landesbedienstete. 2020 soll dieses Verhältnis auf 19 Beschäftigte je 1 000 Einwohner sinken. Knapp ein Drittel unseres Landeshaushalts sind Personalkosten, das sind immerhin gut

3 Mrd. €. Das Geld, das hierdurch frei wird, brauchen wir dringend für Schulen und Wissenschaft, Kultur und Wirtschaftsförderung.

Alle Maßnahmen der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung zielen darauf ab, nach dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 einen handlungs- und leistungsfähigen Staat organisiert zu haben. Ab 2020 muss Sachsen-Anhalt wie alle ostdeutsche Bundesländer in der Lage sein, selbstständig zu agieren, ohne Finanzspritzen von anderen Ländern.

### Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums

Der mitteldeutsche Wirtschaftsraum ist mittlerweile die am stärksten expandierende Region Deutschlands. Diese Entwicklung der vergangenen Jahre wird durch die Krise abgeschwächt, aber nicht gestoppt. Auch in Sachsen-Anhalt trägt das verarbeitende Gewerbe das wirtschaftliche Wiedererstarren. Im Vergleich zu anderen Bundesländern in West, aber auch Ost fehlt es hier allerdings an großen Unternehmen. Die Kleinteiligkeit der Wirtschaft – in Krisenzeiten durchaus ein Plus – belastet uns. Sie ist die Hauptursache für niedrigere Produktivität, geringere Exportquoten und Schwächen bei Forschung und Entwicklung.

Erst wenn diese »Unternehmenslücke« geschlossen ist, wird unser Land aus eigener Kraft handlungsfähig. Jeder Versuch einer Diskussion über ein vorzeitiges Auslaufen der »Gemeinschaftsaufgabe Ost« zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist kontraproduktiv. Ein Auslaufen der Investitionsförderung Ost würde Deutschland letztlich stärker finanziell belasten als die derzeit dafür bereitgestellten Mittel. Neben der Ansiedlung vor allem größerer Betriebe, die hier auch ihren Hauptsitz und ihren Bereich Forschung und Entwicklung einrichten, legen Erweiterungsinvestitionen bereits ansässiger mittelständischer Unternehmen beträchtlich an Umfang zu. Wir müssen den oft noch jungen Betrieben helfen, erwachsen zu werden, nach dem regionalen Markt auch den Weltmarkt zu erobern. Wir haben diese Firmen beim Start stark gefördert, jetzt sind viele von ihnen reif für höhere Ziele und größere Aufgaben.

### Forschungslandschaft stärken

Das wird allerdings nur gelingen, wenn dahinter ein starkes Forschungs- und Entwicklungspotential steht. Das gilt sowohl für die Unternehmen selbst als vorrangig auch für institutionelle und akademische Forschungseinrichtungen. In seinem Bemühen, Forschung und Wirtschaft zusammenzuführen, erfährt das Land eine wertvolle Unterstützung durch Initiativen des Bundes, vorrangig aus dem Forschungs- und dem Wirtschaftsministerium. Dieser Weg,

Spitzenleistungen im Verbund von Forschung und Praxis über Wettbewerbe herauszufordern, bringt uns als Bundesland auf diesem entscheidenden Gebiet ein beträchtliches Stück voran. Was in den westdeutschen Bundesländern die großen Konzerne auf dieser Strecke leisten, müssen wir bei der Kleinteiligkeit unserer Wirtschaft mit staatlicher Hilfe kräftig anschieben.

Das heißt nicht nur mit Geld vom Bund oder aus Brüssel. Im Ansatz für den nächsten Landeshaushalt 2010/2011 mussten wir Dinge streichen oder rigoros kürzen, die eigentlich unerlässlich schienen für die Zukunft des Landes. Das gilt auch für die Investitionsförderung. Einig waren wir uns jedoch in einem Punkt: Die Fördermittel für Forschung und Entwicklung sollen sogar aufgestockt werden – für die einzelbetriebliche Förderung, vor allem aber für große neue und für das Land wichtige Forschungszentren für Automobilität in Magdeburg, das Chemisch-Biologische Prozesszentrum CBP in Leuna und das Fraunhofer Center für Silizium-Photovoltaik in Halle.

### Verringerung der Arbeitslosigkeit

Wichtigstes Ziel jeglicher Wirtschaftsförderung bleibt die weitere Verringerung der Arbeitslosigkeit. Es gab Zeiten, da waren die Quoten im Osten dreimal so hoch wie im Westen, jetzt sind sie »nur« noch doppelt so hoch. Dennoch finden wir weiter eine ungebrochen starke Abwanderung in Regionen, wo sich leichter Arbeit finden lässt. Wir sehen uns da mit einem Widerspruch konfrontiert: Es gibt, jedenfalls hier in Sachsen-Anhalt, gut 150 000 Arbeitslose – aber es deutet sich in den Unternehmen bereits ein Fachkräftemangel an.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich immer wieder gezeigt, dass Probleme, die den Osten beschäftigen, bald auch Probleme des Westens sind. Wir müssen diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ernst nehmen. Überall sind unter den Arbeitslosen viele, die sich nicht oder nur sehr schwer in den Arbeitsmarkt integrieren lassen, bei denen sich also die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigt. Gerade an diesem Teil der Arbeitslosen, die gering oder gar nicht qualifiziert sind, müssten sich vorrangig die arbeitsmarktpolitischen Instrumente ausrichten. Wir versuchen das als Land, gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit. Nicht jeder von ihnen wird zum dringend gesuchten Facharbeiter. Umso mehr müssen wir Sorge tragen, diese Menschen in das aktive Arbeitsleben einzugliedern.

Gute Erfahrungen hat Sachsen-Anhalt mit dem Modellprojekt »Bürgerarbeit« gemacht. Es hat für bundesweite Anerkennung gesorgt, konnten doch Arbeitslose mit diversen Vermittlungshemmnissen in öffentliche, gemeinnützige Beschäftigung gebracht werden, ohne die Arbeitsverwaltung

oder den Landeshaushalt mit deutlich höheren Kosten zu konfrontieren. Es war weit effektiver als alle Bemühungen um »Kommunal-Kombi«.

Wie sich zeigt, sind die Rezepte für eine erfolgreiche Fortführung des Aufbaus Ost bekannt. Wir brauchen sie nicht neu zu erfinden: Investitionen in die Infrastruktur, eine zielgerichtete Wirtschaftsförderung und vor allem Investitionen in Wissen und Forschung. Dazu eine schlanke und effiziente Verwaltung und eine sparsame Haushaltspolitik, die auch künftigen Generationen Spielräume belässt. Schließlich: die Wahrung des sozialen Elements der Marktwirtschaft, weil nur so Verwerfungen in unserer Gesellschaft vermieden werden können, die unsere Demokratie gefährden würden. Die Kunst ist, unter sich wandelnden Rahmenbedingungen diesen Grundsätzen treu zu bleiben. Dies versuchen wir in Sachsen-Anhalt und verlieren dabei unser Ziel nicht aus dem Auge: Das Land soll 2019 auf eigenen Füßen stehen.



Jens Bullerjahn\*

## 20 Jahre Ostdeutschland – wie der Osten die Schlussetappe meistert

Jubiläen sind ein willkommener Anlass, Bilanz zu ziehen, einen Ausblick auf Kommendes zu werfen und, soweit erforderlich, den Kurs neu zu justieren – eine durchaus gute Tradition. Deshalb sollten wir den 20. Jahrestag des Mauerfalls klug nutzen und in einen konstruktiven Dialog darüber treten, wie der Modernisierungskurs Ostdeutschlands innerhalb der nächsten zehn Jahre erfolgreich zum Abschluss geführt werden kann. Denn, dies ist die Zeitspanne, die den ostdeutschen Ländern noch bleibt, bis sie 2020 endgültig in die finanzpolitische Normalität entlassen werden. Bis dahin müssen wir strukturell so weit vorangekommen sein, dass wir wirtschaftlich auf eigenen Beinen stehen und die notwendigen öffentlichen Leistungen weitgehend aus eigenen Einnahmen bestreiten können.

Niemand sollte sich der Illusion hingeben, dass 20 bis 30 Jahre nach der Wende, in denen beträchtliche Mittel – aus dem Solidarpakt, den EU-Fonds und dem Länderfinanzausgleich – in die neuen Länder geflossen sind, bei den Gebern noch eine Bereitschaft besteht, die Sonderleistungen für den Osten in einem nennenswerten Umfang über das Jahr 2020 hinaus fortzuführen. Zumal mittlerweile in Westdeutschland mancherorts ein beträchtlicher Sanierungsstau aufgelaufen ist, der dazu führt, dass der Zustand der öffentlichen Infrastruktur und der Städte dort deutlich hinter den mittlerweile erreichten ostdeutschen Ausbaustandards zurückbleibt. Zwar dürften die zusätzlichen Gelder aus dem Konjunkturpaket II dazu führen, dass Infrastrukturbaumaßnahmen in den westdeutschen Kommunen und Bildungsreinrichtungen wieder etwas zügiger vorankommen. An der Grundkonstellation ändert das kaum etwas.

\* Jens Bullerjahn ist Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

## Die Krise meistern: Substanz erhalten – Verschuldung begrenzen

Zusätzlich belasten die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Konjunkturpakete und die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors die öffentlichen Kassen von Bund und Ländern in einem vor Jahresfrist noch nicht vorstellbarem Maß. Bereits 2009 wird das gesamtstaatliche Defizit auf rund 3,7% des BIP steigen und das Maastrichtkriterium von maximal 3% klar verfehlt; für 2010 erwarten die Wirtschaftsforschungsinstitute einen weiteren Anstieg auf 5,5%. Allein der Bundeshaushalt sieht für 2010 eine Netto-neuverschuldung von 86 Mrd. € vor; das sind noch einmal 37 Mrd. € mehr als beim 2. Nachtragshaushalt 2009. Es scheint, als brächen mit der Krise finanzpolitisch alle Dämme, und es drängt sich die Frage auf, ob der Konsolidierungskurs, der von der Mehrzahl der Bundesländer in den vergangenen Jahren erfolgreich umgesetzt und auch vom Bund angestrebt wurde, zum Auslaufmodell verkommt. Jetzt haben finanzpolitische Wunschvorstellungen, wie sie auch in manchen steuerpolitischen Forderungen zum Ausdruck kommen, Konjunktur.

Bei genauerem Hinsehen werden jedoch beträchtliche Unterschiede deutlich. Während der Bund nicht vor hohen Ausgabensteigerungen zurückschreckt und nahezu jeder auf das dicke Ende nach der Bundestagswahl gewartet hat, zeigen die Länder ein differenziertes Bild. Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise hat die Losung »solide durch die Krise« ausgegeben und will die konjunkturbedingten Mehrbelastungen auch 2010 noch ohne Nettoneuverschuldung aufbringen. Auch Sachsen will bei seinen seit Jahren ausgeglichenen Haushalten bleiben. Sachsen-Anhalt kann sich dem leider noch nicht anschließen, da hierzulande mit dem Konsolidierungskurs erst später begonnen wurde. Nach drei Jahren mit einem ausgeglichenen Haushalt soll die Neuverschuldung allerdings auf das durch Einnahmeverluste und geänderte bundesstaatliche Vorgaben unvermeidbare Ausmaß begrenzt werden. Sachlich und nüchtern betrachtet gibt es für eine Rückkehr zur Haushaltskonsolidierung – und das sobald als möglich – keine Alternative. Gerade für die neuen Länder wäre es fatal, finanzpolitisch die Zügel schleifen zu lassen.

Zudem haben sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismuskommission II auf eine Schuldenregelung verständigt, die für die Länder ab 2020 ein weitgehendes Neuverschuldungsverbot vorsieht, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Sachsen-Anhalt gehört zu den stark verschuldeten Ländern, die eine Konsolidierungshilfe (jährlich rund 80 Mill. € brutto) erhalten, um ihre Verschuldung besser in den Griff zu bekommen. Damit verbunden ist die Auflage, das strukturelle Finanzierungsdefizit von 2011 bis 2020 jährlich um jeweils 10% zurückzuführen.

Die Konjunkturkrise trifft die ostdeutsche Wirtschaft hart, auch wenn die Wachstumseinbrüche aller Voraussicht nach nicht ganz so tief ausfallen wie im Westen. Ein Grund zur Freude ist das nicht, denn die Konjunkturentwicklung macht nicht an Bundesländergrenzen halt – weder im Guten noch im Schlechten. Vielmehr pflanzen sich solche konjunkturellen Trends über Zuliefer- und Absatzverflechtungen innerhalb einer Volkswirtschaft und darüber hinaus rasch fort. Die moderne, mittelständische Industrie, die im Osten mittlerweile entstanden ist, erweist sich zwar im Moment als einigermaßen krisenresistent, aber es fehlen die Aufträge der großen Exporteure, die Wachstum und Beschäftigung wieder voranbringen. Die Automobil- und Automobilzulieferindustrie ist dafür ein anschauliches Beispiel.

Auch die öffentlichen Haushalte geraten auf allen staatlichen Ebenen wegen der konjunkturbedingten Einnahmeeinbußen unter Druck. Ostdeutschland ist davon kaum weniger betroffen als die stark von der Krise in Mitleidenschaft gezogenen wirtschaftsstarken Bundesländer im Westen und Süden Deutschlands. Diese tragen als Geberländer den Länderfinanzausgleich, der in unserem solidarischen, föderalen Finanzsystem übermäßig große Unterschiede in der Finanzkraft auf der Länderebene abmildert. Wenn in den Bundesländern mit einem traditionell hohen Steueraufkommen die Einnahmen zurückgehen, bleibt insgesamt weniger zu verteilen.

Noch ist nicht absehbar, wie stark die Bremswirkungen den Strukturanpassungsprozess beeinträchtigen. Priorität hat zur Zeit die Umsetzung der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen, auch um die erreichten Fortschritte der wirtschaftlichen Modernisierung so weit wie möglich zu sichern; denn die strukturellen, langfristigen Herausforderungen für Ostdeutschland gelten unverändert weiter.

### **Bildung, Wirtschaft, Familie – Schlüssel zur Stabilisierung ostdeutscher Regionen**

Dabei wird es insbesondere darum gehen, die Folgen der demographischen Veränderungen aufzufangen, die Ostdeutschland früher und härter treffen als Westdeutschland. Bis 2020 wird die Bevölkerung Ostdeutschlands gegenüber 2002 um etwa 10% auf 15,5 Mill. zurückgehen; das Durchschnittsalter wird von 43 auf etwa 48 Jahre steigen. Diese Entwicklung ist gleichermaßen auf niedrige Geburtenzahlen und auf hohe Wanderungsverluste zurückzuführen. Während vor allem junge und gut ausgebildete dem Osten den Rücken kehren, findet eine Zuwanderung in umgekehrter Richtung nur sehr begrenzt statt. Unter dem Strich verliert Ostdeutschland kluge, kompetente Köpfe, die es für seine Entwicklung dringend braucht.

Bislang liegen die Schwierigkeiten Ostdeutschlands eher in fehlenden Arbeitsplätzen, nicht in einem Mangel an Arbeitskräften, auch wenn gelegentlich Schwierigkeiten auftreten mögen, spezialisierte Fach- und Führungsstellen zügig zu besetzen. Auf Dauer aber kann sich der Rückgang der Erwerbsfähigen zu einem gravierenden Hemmschuh für die Unternehmen auswachsen, wenn es nicht gelingt, dem drohenden Fachkräftemangel entgegen zu wirken. Diese Aufgabe wird allein mit bildungspolitischen Maßnahmen nicht zu bewältigen sein. Hinzukommen müssen attraktive Arbeitsbedingungen in den Betrieben, um mehr gut ausgebildete Berufseinsteiger, Fachhochschul- und Universitätsabsolventen im Land zu halten. Dazu gehört auch – aber nicht nur – eine angemessene Bezahlung.

Die gesamte zukünftige Entwicklung in Ostdeutschland steht und fällt mit der Frage, ob die Menschen ihren Arbeitsplatz behalten beziehungsweise ob sie die Aussicht auf eine Beschäftigung nach der Ausbildung oder dem Studium haben. Anderenfalls werden sie mit den Füßen abstimmen und ihrer Region den Rücken kehren, denn nach wie vor ist der Arbeitsplatz die entscheidende wirtschaftliche und gesellschaftliche Grundlage der individuellen Existenz. Deshalb bleiben weitere Ansiedlungserfolge sowie eine Stärkung und Verstärkung des wirtschaftlichen Wachstums eine Grundvoraussetzung zur Stabilisierung ostdeutscher Regionen.

Bei weniger Erwerbstätigen wird es künftig im Osten deutlich mehr Rentner geben. Die heutige Rentnergeneration Ostdeutschlands ist auf der Grundlage kontinuierlicher Erwerbsbiografien im Alter durchaus gut abgesichert und erhält im Regelfall auskömmliche Rentenleistungen. Das wird sich ändern: denn bei den künftigen Neurentnern werden diese kontinuierlichen Erwerbsverläufe, wie sie zu DDR-Zeiten typisch waren, vermehrt abgelöst durch unterbrochene Erwerbsbiografien, in denen Beschäftigungsphasen abwechseln mit Zeiten in Arbeitslosigkeit oder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Auch die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung wird sich auswirken. Die Saat künftiger Altersarmut im Osten ist in den Lebensläufen künftiger Rentnerjahrgänge bereits gelegt, und die Folgen werden in zehn Jahren nicht mehr zu übersehen sein. Dann werden wir eine nicht unbeträchtliche Zahl von älteren Menschen in Ostdeutschland haben, die ihren Lebensunterhalt nicht mehr aus der eigenen Altersrente bestreiten kann.

Die beschriebenen Veränderungen vollziehen sich nicht gleichmäßig. Bundesweit nimmt die Ungleichheit zwischen den Regionen zu. Während es Bevölkerungszunahmen im Süden, im Nordwesten Deutschlands und in den Randbereichen von Ballungsräumen gibt, haben weite Teile des ländlichen Raumes in den ostdeutschen Ländern und in den Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze deutliche Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen. Die Anzahl

der schrumpfenden Kommunen wird größer, die Anzahl der noch wachsenden immer kleiner. Bereits heute haben in Mecklenburg-Vorpommern und auch im nördlichen Sachsen-Anhalt manche Regionen eine Bevölkerungsdichte von 50 Einwohnern pro Quadratkilometer unterschritten, und die Bevölkerung wird hier wie in anderen ländlich geprägten oder manchen altindustriellen Regionen stärker abnehmen als in den urbanen Zentren.

Die Zielsetzung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen herzustellen, muss den unterschiedlichen Entwicklungen, die die Regionen im Verlauf des Anpassungsprozesses genommen haben, stärker Rechnung tragen. Es wird darum gehen, die zügige Entwicklung der prosperierenden Räume zu stärken und den Schrumpfungsprozess in entwicklungschwächeren Regionen abzufedern. Dabei muss eine bedarfsgerechte Daseinsvorsorge erhalten bleiben. Über die damit untrennbar verbundene Schwerpunktsetzung bei der Landesplanung und der Infrastrukturentwicklung zu entscheiden, ist und bleibt politische Schwerstarbeit.

Mit der Stilllegung der veralteten und verschlissenen Produktionsanlagen aus DDR-Zeiten sind die akuten Umweltbelastungen von Luft, Gewässern und Böden unmittelbar zurückgegangen; als Hinterlassenschaften geblieben sind umfangreiche ökologische Altlasten. In deren Beseitigung ist bereits viel investiert worden und große Teile sind bereits erfolgreich saniert. Dennoch bleiben Risiken, die wegen fehlender Informationen und Dokumentationen nicht abgeschätzt werden können wie zuletzt im Fall des Tagebaueinbruchs ins Nachterstedt. Auch wenn die Dimensionen nicht die gleichen sein müssen, können solche Ereignisse, die auch nicht unerhebliche finanzielle Risiken bergen, für die Zukunft nicht völlig ausgeschlossen werden.

### Öffentliche Finanzen – der Weg in die Unabhängigkeit

Die Herausforderungen sind da. Die finanziellen Spielräume werden geringer. Bislang fließen aus dem Solidarpakt II Zahlungen in Höhe von jährlich rund 10 Mrd. € für den Abbau noch bestehender Infrastrukturdefizite und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nach Ostdeutschland. Sie stellen nach wie vor eine bedeutende Einnahmeposition in den Länderhaushalten dar. Die degressive Rückführung dieser Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBez) wird in den nächsten Jahren deutlich spürbar: fließen in diesem Jahr insgesamt noch 9,6 Mrd. SoBez in die ostdeutschen Länder, werden es 2014 nur noch 5,7 Mrd. € sein. Die letzten Zahlungen in Höhe von insgesamt 2 Mrd. € werden im Jahr 2019 geleistet.

Zudem wird das Auslaufen der gegenwärtigen EU-Strukturfondsperiode im Jahr 2014 einen erheblichen Rückgang der

Investitionsmöglichkeiten mit sich bringen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass es für eine Übergangszeit weiterhin Unterstützungsleistungen der EU für die ostdeutschen Regionen geben wird, so darf als sicher gelten, dass künftige Zahlungen an die bekannten Fördervolumina nicht mehr heranreichen. Ich gehe davon aus, dass wir in Sachsen-Anhalt in zehn Jahren wegen der auslaufenden Solidarpakt- und EU-Mittel mit 25% weniger Einnahmen – gemessen an heutigen Verhältnissen – rechnen müssen.

Die Einnahmen der Länder werden zusätzlich durch den Bevölkerungsrückgang eingeschränkt, denn weniger Einwohner bedeuten auch weniger Steuereinnahmen und reduzieren die Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich. In Sachsen-Anhalt kostet uns im Länderfinanzausgleich derzeit jeder Einwohner weniger rund 2 400 € jährlich.

Aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren die ostdeutschen Länder im Durchschnitt erst etwa 55% ihrer Ausgaben. Es wird also keine leichte Aufgabe, die absehbaren Einnahmeverluste zu kompensieren, die Länderhaushalte zu konsolidieren und gleichzeitig die notwendigen Zukunftsaufgaben weiter zu finanzieren.

Auf der Einnahmenseite hat ein Land nur geringe Gestaltungsspielräume. In der Föderalismuskommission II konnten sich die finanzstarken Länder nicht durchsetzen, die individuelle Zu- bzw. Abschlagsrechte der Länder auf die Steuersätze gefordert hatten. Finanzpolitisch vordringlich ist und bleibt es daher, bei der Konsolidierung auf der Ausgaben-seite weiter voranzukommen und das in einem möglichst zügigen Tempo. Im Rahmen der längerfristigen Planung haben wir uns in Sachsen-Anhalt darauf verständigt, die Nettoneuverschuldung bis 2013 wieder auf null zurückzuführen und dauerhaft von neuen Schulden abzusehen. Vielmehr ist geplant, ab 2014 mit der Tilgung der aufgelaufenen Schulden zu beginnen. Dazu werden breitflächig Ausgabenansätze begrenzt und umfassende Strukturreformen bei der Polizei, der Justiz, in der Finanzverwaltung und auf der kommunalen Ebene umgesetzt, die für mehr Effektivität und Effizienz in der Verwaltung sorgen.

Diese Strukturreformen schaffen auch die Voraussetzung dafür, den geplanten Personalabbau im öffentlichen Dienst des Landes umsetzen, ohne dass Qualitäts- und Leistungsverluste eintreten. Hier liegt eine bedeutende Stellgröße, denn der Personalaufwand macht mit 3,1 Mrd. € jährlich rund ein Drittel der Gesamtausgaben unter Einbeziehung der Landesbetriebe und Globalhaushalte aus. Das langfristig angelegte Personalentwicklungskonzept Sachsen-Anhalts sieht dazu den Abbau von 60 000 auf 43 000 Stellen bis 2020 vor, so dass wir innerhalb der nächsten zehn Jahre den im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Personalbestand auf das Niveau von 19 Vollzeitäquivalenten je 1 000 Einwohner absenken. Über den Daumen

bringt der Abbau von 15 000 Stellen eine Ersparnis von rund 1 Mrd. €.

In die Verbesserung der Finanzsituation müssen auch die Kommunen einbezogen werden. In Sachsen-Anhalt beispielsweise soll ihnen künftig eine Konsolidierungspartnerschaft angeboten werden. Vorbereitet wird zurzeit ein Teilentschuldungsprogramm, das Hilfen für hochverschuldete Kommunen vorsieht, die sich einem verbindlichen Konsolidierungskurs verpflichten. Nach den Planungen wird die Konsolidierungspartnerschaft in den nächsten zehn Jahren die vorzeitige Ablösung von 1,3 Mrd. € kommunaler Schulden ermöglichen.

Darüber hinaus werden Instrumente der Zukunftsvorsorge weiter ausgebaut, die praktisch alle neuen Länder in der einen oder anderen Form zwischenzeitlich installiert haben. Dazu gehören zum Beispiel in Sachsen-Anhalt die Bildung von Rücklagen für die Altersversorgung der Beamten in einem Pensionsfonds, der Vermögensaufbau der Zukunftsstiftung, aus dem für die Landesentwicklung wichtige strukturell wegweisende Projekte finanziert werden sollen, und ab 2014 die neuerliche Zuführung von Haushaltsüberschüssen in die Steuerschwankungsreserve, um für künftige Konjunkturkrisen besser gerüstet zu sein. Ob dann für die Bewältigung all dieser Aufgaben das steuerliche Aufkommen ausreicht, ist in den nächsten Jahren zu bewerten.

Entscheidend für unsere Entwicklung aber ist, wie wir aus dieser Krise herauskommen. Dabei geht es zunächst darum, die in den vergangenen 20 Jahren erfolgreich aufgebaute wirtschaftliche Substanz zu sichern, um dann, wenn die Konjunktur wieder Fahrt aufnimmt, den Wachstumsprozess und die Schaffung von Arbeitsplätzen beschleunigt voranzutreiben. Finanzpolitisch gesehen bedeutet das, vor allem in die Bereiche zu investieren, die eine gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rendite erbringen: Bildung, Wirtschaft und Familie und das mit soliden Finanzen. Diese politischen Prioritäten für Ostdeutschland ergeben sich klar aus den beschriebenen strukturellen Herausforderungen.



Karl-Heinz Paqué\*

## Ostdeutschland braucht eine pragmatische Industriepolitik

### Ausgangslage

Wie der Aufbau Ost selbst, so ist die Beurteilung des Stands der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands durch drei Phasen gegangen: Anfang der 1990er Jahre großer Enthusiasmus und euphorische Erwartungen; dann spätestens ab Mitte der 1990er Jahre zunehmende Frustration bis hin zu extrem negativen Bewertungen in der ersten Hälfte der laufenden Dekade; und schließlich in jüngster Zeit wieder ein Hauch von gedämpfter Zuversicht. Diese kollektiven Stimmungsschwankungen können nicht überraschen in Anbetracht der Bedeutung der Sache – politisch und emotional; und sie spiegeln auch durchaus die jeweils aktuell dominierenden Fakten wider.

Anno 2009, also 20 Jahre nach dem Mauerfall, ist es höchste Zeit, zu einer möglichst nüchternen Diagnose zu finden und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Was die Diagnose betrifft, ist inzwischen Einiges vorgelegt worden (vgl. Paqué 2009). Was die erreichte Wirtschaftskraft des Ostens betrifft, bildet sich dabei unter Ökonomen ein Konsens heraus. In Schlagworten zusammengefasst lautet er:

- Die Ergebnisse des Aufbaus Ost sind besser als gemeinhin angenommen, aber schlechter als in den frühen 1990er Jahren erwartet worden war. Also: ein Teilerfolg. Die Arbeitsproduktivität in der Industrie liegt bei 70 bis 80% des Westniveaus. Dies sichert Ostdeutschland einen europäischen Mittelfeldplatz – ein Stück hinter Westdeutschland, aber sehr weit vor den mitteleuropäischen post-sozialistischen Nachbarn wie Tsche-

\* Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Wirtschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Von 2002 bis 2006 war er Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt.



chien, das gerade mal die Hälfte des ostdeutschen Niveaus erreicht.

- Die entscheidenden Engpässe liegen heute nicht mehr bei der Infrastruktur, dem technischen Niveau des Kapitalstocks oder der Ausbildung der Arbeitskräfte. Sie liegen vielmehr in der Tatsache, dass die Industrie im Osten – im Vergleich zum Westen – noch immer weniger Innovationskraft aufweist und damit weniger Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erzielt. In weiten Teilen ist sie noch immer eine verlängerte Werkbank, wenn auch eine effiziente. Es fehlt noch an eigener Forschung und Entwicklung.
- Die ostdeutsche Industrie ist – trotz Produktivitätsrückstand zum Westen – überaus wettbewerbsfähig. Dies liegt an einem Lohnniveau, das nur Zweidrittel des Westens beträgt. Die Lohnstückkosten, also Löhne im Vergleich zur Arbeitsproduktivität, liegen etwa 14% unter denen des Westens und damit im europäischen Vergleich außerordentlich niedrig. Hinzu kommt eine im Vergleich zu Westdeutschland größere betriebliche Flexibilität, erheblich längere Arbeitszeiten und kaum Restriktionen durch Flächentarifverträge.

Ganz anders als in den neunziger Jahren ist dies das Bild einer Industrie, die zwar noch nicht die Spitzen der Produktivität erklommen hat, die aber gute Voraussetzungen mitbringt, weiter zu expandieren. Dies gilt umso mehr, als die vergangenen Jahre tatsächlich ein kräftiges industrielles Wachstum brachten, und zwar nicht nur in der Produktivität, sondern besonders deutlich im Produktionsniveau und auch wieder in der Beschäftigung. Die Re-Industrialisierung Ostdeutschlands hat spürbar Fahrt aufgenommen. Im Jahr 2008 trug der Osten immerhin wieder annähernd 10% zur gesamtdeutschen industriellen Produktion bei, nach einem Tiefstand von 3,5% im Jahr 1992, der Schritt für Schritt in den darauf folgenden 16 Jahren immer weiter hinter sich gelassen wurde. Auch die Arbeitslosenquote ist im Zuge der industriellen Expansion der vergangenen Jahre deutlich gesunken. Sie lag mit gut 13% im Jahr 2008 zwar immer noch zu hoch und deutlich höher als im Westen, aber inzwischen um einige Prozentpunkte niedriger als noch Mitte der Dekade (und natürlich um vieles niedriger als in den neunziger Jahren).

Tatsächlich hat das Wachstum der Industrie eine strategische Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg des Aufbaus Ost – und damit für Vollendung oder das Scheitern der wirtschaftlichen Seite der Deutschen Einheit. Dies liegt darin begründet, dass weder von der Bauwirtschaft noch von den persönlichen Dienstleistungen oder vom Staat in den nächsten Jahren Wachstumsimpulse ausgehen werden. Der Grund ist einfach: Es sind vor allem das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft, die »handelbare« Produkte für den Weltmarkt produzieren. Und nur sie können ihre Wertschöpfung »extern«, also außerhalb der Re-

gion erwirtschaften. Alle anderen Sektoren der Wirtschaft sind im Wesentlichen darauf angewiesen, dass Konsumenten, Investoren und der Staat in der Region selbst ihr Einkommen für lokale Produkte und Dienstleistungen verwenden; und die Höhe dieser Einkommen spiegelt vor allem die Wertschöpfung und die Produktivität in den Sektoren wider, die handelbare Güter produzieren. Dabei dominiert natürlich die Industrie, auch wenn die Landwirtschaft in Ostdeutschland eine durchaus beachtliche Nebenrolle spielt. Aber sie hat längst das westdeutsche Produktivitätsniveau erreicht. Potentiale für einen Aufhol- oder gar Überholprozess sind dort nicht zu erwarten.

Es stellt sich deshalb eine wichtige wirtschaftspolitische Frage: Was lässt sich in der Zukunft noch tun (und ggf. anders machen), um die Innovationskraft und das Wachstum der ostdeutschen Industrie zu befördern? Meine Antwort darauf ist ein marktwirtschaftliches Plädoyer für eine pragmatische Industriepolitik.

### Plädoyer für eine pragmatische Industriepolitik

Unter Ökonomen und Politikern, die sich zur Marktwirtschaft bekennen, hat die Industriepolitik keinen guten Ruf. Der Grund ist einfach: Industriepolitik ist der Versuch, auf die Struktur und die Entwicklung der Branchen einer Volkswirtschaft staatlich einzuwirken. Es ist also gerade nicht allein ein »neutrales« Setzen von Rahmenbedingungen, das dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte erlaubt, die Produktionsstrukturen und -entwicklungen zu bestimmen. Tatsächlich macht sich der Staat mit einer Industriepolitik zum Manager der wirtschaftlichen Muster, die in Raum und Zeit entstehen. Im Sinne Friedrich Hayeks handelt es sich um eine Art Anmaßung des Wissens – mit dem Risiko, falsch zu liegen und Ressourcen in ineffiziente Richtungen zu lenken.

Die Frage ist allerdings, wie man beim besten marktwirtschaftlichen Willen ein solches Management überhaupt vermeiden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn tatsächlich noch irgendein Wachstums-, Aufhol- oder Konvergenzziel politisch postuliert wird und die Ausgangslage zwischen Regionen hinreichend unterschiedlich ist. Fraglos ist die Vollendung der Deutschen Einheit ein solches Ziel, auch wenn man eine gewisse dauerhafte Unterschiedlichkeit der Regionen im Niveau der Arbeitsproduktivität und des Pro-Kopf-Einkommens durchaus akzeptiert. Allerdings darf diese nicht zu groß ausfallen, weil sonst die »passive Sanierung« einer Region durch Massenabwanderung einsetzt. In Ostdeutschland ist in dieser Hinsicht sicherlich die Obergrenze erreicht, denn netto verlassen jährlich noch immer rund 50 000 Menschen die Region – viel weniger als Anfang der neunziger Jahre, aber noch immer ein kontinuierlicher Aderlass an Produktivkraft, da überproportional viele Leistungsträger darun-

ter sind. Überspitzt formuliert: Mittel- und Ostdeutschland muss nicht gleich zu einem prosperierenden Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen werden, aber es darf auch nicht – wie derzeit noch – allzu deutlich hinter den eher strukturschwächeren westdeutschen Flächenländern wie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zurückbleiben.

Also: Wer die Produktivkraft stärken will, der muss eine regionale Entwicklungspolitik betreiben. Und diese läuft immer dann auf eine Form von Industriepolitik hinaus, wenn vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, dass alle Branchen der Wirtschaft zu diesem Ziel gleich viel beitragen. Genau dies ist ganz offenkundig in Ostdeutschland der Fall, und zwar allein schon durch den weithin akzeptierten Unterschied zwischen den binnenmarkt- und den weltwirtschaftlich orientierten Branchen. Allein schon der bereits heute übliche und unstrittige Ausschluss der Wirtschaftsförderung für private Dienstleistungen mit lokalem Charakter (Fitness- und Kosmetikstudios, Friseure u.Ä.) und die Konzentration auf das verarbeitende Gewerbe und die produktionsbezogenen Dienstleistungen ist in diesem Sinn »Industriepolitik«. Akzeptiert man diesen Ausschluss als vernünftig, so ist es nur ein kleiner Schritt, auch gewisse Unterschiede zu machen zwischen eher lokal und eher global orientierter Industrie – mit der Konsequenz, dass verschiedene Branchen des verarbeitenden Gewerbes auch unterschiedlich gefördert werden, und zwar gerade mit Blick auf ihren Beitrag zur Stärkung der Exportbasis der Region und damit bei gegebenem Verbrauch zum Ausgleich ihrer »Leistungsbilanz« sowie zur Verminderung der Transferabhängigkeit.

Tatsächlich gehört diese Art von Industriepolitik längst zum täglichen Brot der regionalen Entwicklungspolitik im Osten, zumindest dann, wenn man den Begriff der »Förderung« relativ weit fasst, und genau das sollte man tun. So ist zum Beispiel die gezielte Schaffung oder Stärkung von öffentlicher Wissenschafts- und Forschungskapazität an Universitäten – zum Beispiel durch Gründung oder Erweiterung von Fachbereichen der Chemie, der Elektrotechnik oder des Maschinenbaus – auch eine gezielte Industriepolitik, denn sie schafft für bestimmte Branchen (und weitgehend nur für sie) die nötige Infrastruktur vor Ort, die eine Ansiedlung begünstigt. Es ist schwer zu sehen, wie es einer Landesregierung gelingen könnte, im Hinblick auf die künftige Industriestruktur in diesem Sinne jemals neutral zu sein. Es geht deshalb eigentlich gar nicht um das »ob« der Industriepolitik, sondern um das »wie«.

Was das »wie« betrifft, so sollte der Grundsatz lauten: pragmatisch und nicht dogmatisch. Das heißt: Die Politik muss dort, wo sich erfolgversprechende Ansätze für regionale Schwerpunkte der industriellen Ballung zeigen, diese auch fördern. Tatsächlich haben sich in vergangenen Jahren im

Osten Ansätze solcher regionaler Cluster gebildet, die im Verbund mit öffentlichen Forschungseinrichtungen einiges an Innovationskraft versprechen, aber von dem Gewicht westdeutscher Ballungszentren wie Stuttgart und München noch ein gutes Stück entfernt sind: Feinmechanik und Optik in Thüringen, Mikroelektronik und Fahrzeugbau in Sachsen und Chemie, Maschinenbau und Photovoltaik in Sachsen-Anhalt zeigen Elemente jener produktivitätsfördernden Verzahnung zwischen öffentlicher Wissenschaft und privater Wirtschaft, wie sie typisch ist für Altindustrieregionen, die erfolgreich einen Strukturwandel durchlaufen. Es macht offensichtlich Sinn, diese Ballungen politisch zu unterstützen: durch Erhalt und Stärkung der öffentlichen Forschung, durch kluge Standortwerbung und durch punktuelle Ergänzung der Infrastruktur.

Eine pragmatische Industriepolitik muss aber auch für kommunale Entscheidungsträger genügend Spielraum lassen, im Standortwettbewerb möglichst unbürokratisch die nötigen Instrumente einzusetzen, um Industrieansiedlungen und –erweiterungen zu ermöglichen. Neben den branchenspezifischen Clustern hat sich nämlich in Ostdeutschland – genauso wie schon länger im Westen – eine Art »Autobahnökonomie« herausgebildet. Entlang der großen Verkehrsachsen sind in den Gewerbegebieten von kleinen und mittelgroßen Gemeinden eine Fülle von industriellen Ansiedlungen entstanden, die keineswegs den Charakter branchenspezifischer Cluster aufweisen. Sie sind eher diversifizierte Ansammlungen von Unternehmen, die fast nichts miteinander zu tun haben – außer dass sie gemeinsam eine gut ausgebaute kommunale Infrastruktur nutzen. Sie sind »in der Provinz« das Rückgrat der Wirtschaft, und zwar in Ost und West. Sie dürfen keineswegs einer dogmatischen Politik der Clusterbildung zum Opfer fallen.

Auch die Wirtschaftspolitik auf Bundesebene muss diesem doppelten Gesicht des Ostens (»Cluster« und »Autobahnökonomie«) Rechnung tragen. Zum einen muss sie mit Blick auf die Clusterbildung darauf achten, dass bei der räumlichen Verteilung von Forschungsmitteln und Forschungseinrichtungen mit Wirtschaftsnähe die Wachstumsinteressen des Ostens besonders berücksichtigt werden. Es besteht derzeit die akute Gefahr, dass im Zuge einer auf Exzellenz ausgerichteten Forschungspolitik die Innovationskraft nur mehr dort weiter gestärkt wird, wo sie ohnehin schon ausgeprägt ist, vor allem im Süden der Republik. Diese Politik mag aus Gründen des internationalen Wissenschaftswettbewerbs im Grundsatz nachvollziehbar sein. Sie birgt aber die Gefahr, dass es für den Osten – und im Übrigen auch den Norden und Nordwesten Deutschlands – immer schwieriger wird, den innovativen Anschluss an die Spitze Deutschlands zu erreichen bzw., wo erreicht, zu halten. Das regionalpolitische Kind darf hier nicht mit dem forschungspolitischen Bade ausgeschüttet werden.

Andererseits müssen die lokalen Freiräume erhalten bleiben, um vor Ort im Standortwettbewerb wettbewerbsfähig zu sein. Deshalb ist es überaus wichtig, dass es nicht über bundesweite Mindestlohnregeln zu einer Beschneidung dieser Flexibilität kommt. Daneben brauchen auch die lokalen Entscheidungsträger möglichst weite Spielräume, um bei der Einwerbung von Industrieansiedlungen wirksam reagieren zu können. Es wäre deshalb gefährlich, mit Instrumenten der übergeordneten Planung genau diese Spielräume einzuschränken. Diese Gefahr setzt auch den Möglichkeiten einer gezielten räumlichen Konzentration von Fördermitteln zur Clusterbildung enge Grenzen, zumal die geographischen Entfernungen innerhalb Mitteldeutschlands so geringfügig sind, dass eine solche Konzentration ökonomisch kaum Sinn macht. So wäre es zum Beispiel nicht nachvollziehbar, eine Investition in Leipzig oder Halle/Saale stärker zu fördern als dieselbe Investition in Bernburg oder Bitterfeld, denn auch von dort ist eine enge Verzahnung mit den nahegelegenen Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen möglich und geschieht schon heute. Was sind bei guten Verkehrswegen schon 30 oder 40 Kilometer?

Alles in allem geht es also nicht um irgendeine radikale Umstellung dessen, was bisher an Wirtschaftsförderung durch den Bund, die Länder und die Kommunen geleistet wird. Diese ist im Grundsatz richtig und hat ja auch in der Vergangenheit zu beachtlichen Erfolgen geführt. Ihre Schwäche liegt allerdings in ihrer bürokratischen Komplexität. Die ist indes vor allem das Ergebnis einer extrem komplizierten Verflechtung der unterschiedlichen Förderebenen und -programme: von Europa über den Bund und die Länder bis zu den Kommunen. Hier gilt es, mit einer Reform anzusetzen, die für klare Verantwortlichkeiten sorgt und die Entscheidungsträger vor Ort nicht verleitet, Projekte in Angriff zu nehmen, die nur wegen des hohen Anteils der externen Finanzierung und nicht wegen besonders hoher Produktivität politisch attraktiv sind. Dies ist eine Aufgabe für eine allfällige Föderalismusreform III.

Daneben bedarf es vor allem einer Umschichtung der Förderschwerpunkte: weg von der physischen Infrastruktur und hin zu den Engpässen der Innovationskraft, wie sie sich heute darstellen. Noch immer gilt im Rahmen der Regeln des Solidarpakts II, dass die Erweiterung eines leerstehenden Gewerbegebiets das Qualitätssiegel »Investition« erhält, während die laufende Finanzierung eines wirtschaftsnahen technischen Forschungsinstituts als »Staatskonsum« disqualifiziert wird. Dies mag haushaltsrechtlich Sinn machen, wird aber den derzeitigen und zukünftigen wirtschaftlichen Herausforderungen in Ostdeutschland nicht gerecht. Hier muss es zumindest politisch eine neue Orientierung geben. Dies wäre ganz im Sinne einer pragmatischen Industriepolitik, die erkennt, dass es im Osten nicht mehr in erster Linie der Ausbau von Straßen und Gewerbegebieten ist, der für nachhaltiges wirtschaftliches

Wachstum sorgt, sondern die Verbesserung der Innovationskraft des verarbeitenden Gewerbes.

### Literatur

Paqué, K.-H. (2009), *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, Hanser, München.



Michael Hüther\*

## Der lange Atem des Strukturwandels

### Normalisierung der Erwartungen

20 Jahre Mauerfall bleiben in der öffentlichen Debatte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Bilanz erstaunlich unreflektiert. Dagegen wurde vor zehn Jahren noch die Enttäuschung über den unbefriedigenden Fortgang bei der Konvergenz der Wirtschaftsleistung in den neuen Bundesländern an die in Westdeutschland weithin beklagt und selbst von Ökonomen mit düsteren Prognosen, wie der Aussicht auf ein deutsches Mezzogiorno, umkränzt (vgl. Sinn 2000, 18 ff.). Davon ist heute nicht mehr die Rede. Die wirtschaftliche Entwicklung hat sich differenziert, die Erwartungen haben sich normalisiert, und die Bewertungen sind nüchterner geworden. Mit dem Solidarpaket II sind bis zum Jahr 2019 die finanziellen Eckdaten definiert, danach müssen die neuen Länder finanzpolitisch weitgehend auf eigenen Beinen stehen, also ohne Sonderhilfen auskommen. Heute erscheint unzweifelhaft, dass an dieser Wegmarke 30 Jahre nach dem Mauerfall nicht zu deuteln ist. Dies gilt umso mehr, als durch die Ergebnisse der Föderalismuskommission II verfassungsbewehrte Schuldenregeln für den Bund und die Länder fixiert wurden, die ab 2016 respektive 2020 greifen sollen. Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob und wie nach dem Auslaufen des derzeitigen Rahmenprogramms in der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (deren Fördervolumen sich seit dem Jahr 2000 in etwa halbiert hat) und der Investitionszulage im Jahr 2013 eine Förderung für die neuen Länder geboten ist.

Verglichen mit dem Stand vor zehn Jahren hat sich an der gesamtwirtschaftlichen Konvergenz wenig geändert, seit dem Ende des förderpolitisch induzierten Baubooms im Jah-

re 1997 konnten die neuen Länder das westdeutsche Wirtschaftswachstum nicht mehr übertreffen. Dennoch sind die seinerzeit artikulierten Befürchtungen einer flächendeckenden Deindustrialisierung verfliegen. Denn unter der Oberfläche gesamtwirtschaftlicher Entwicklung hat sich viel Positives und vor allem Zukunftsweisendes getan. Es scheint so, als habe die tatsächliche Entwicklung die Orientierung für Wirtschaftspolitik und Analyse neu justiert. Dies zeigt sich gerade an der Frage, welche Bedeutung der Industrie für die Wirtschaft der neuen Länder zukommt. Direkt nach dem Mauerfall hatte man mitunter den Eindruck, dass eine Deindustrialisierung geradezu wünschenswert sei, um den großen Sprung in die Welt der Dienstleistung nahezu avantgardistisch zu vollführen. Kurze Zeit später wurde diese Illusion durch Industriepolitik im Gewande der Transformationspolitik verdrängt und der Fokus auf industrielle Kerne gerichtet (vgl. Paqué 2008, 1). Doch bereits ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde die scheinbar drohende Deindustrialisierung als fundamentale Belastung gesehen und das Menetekel Mezzogiorno an die Wand gemalt. Heute können wir beachtliche Fortschritte bei der industriellen Wertschöpfung konstatieren; Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen entwickeln sich wieder zu Industrieregionen. Damit bestätigt sich einmal mehr, dass ein erfolgreicher Strukturwandel ohne industrielle Basis nicht gelingen kann und dass nur daraus auch die Impulse für die unternehmensnahen Dienstleistungen resultieren können (vgl. Grömling und Lichtblau 2006). Industrie und Dienstleistungen bilden – vernetzt über einen Vorleistungsverbund – so den Motor struktureller Veränderung. Die neue Würdigung der industriellen Basis ist allerdings kein isoliertes Phänomen der Debatte um die neuen Länder, sondern Ausdruck gesamtdeutsch veränderter Einschätzungen. Daran ändert auch die Wirtschaftskrise nichts.

Deutlich geworden ist in den vergangenen zehn Jahren aber auch, dass mehr Geduld vonnöten ist. Vermutlich ist die Perspektive einer Generation, die wir gewöhnlich auf 30 Jahre beziehen, dafür ein gutes Maß. Das Enddatum 2019 für den Solidarpaket II wäre dazu passend. An den langen Atem des Strukturwandels erinnert uns ein weiteres Jubiläum des Jahres 2009, nämlich der am 6. Juli begangene 50. Jahrestag der wirtschaftlichen Eingliederung des Saarlandes in das Bundesgebiet (der so genannte »Tag X«). Das Saarland schaute seinerzeit ebenfalls auf 40 Jahre wirtschaftlicher Desintegration zurück, gleichzeitig war es durch seine starke Montanorientierung bereits ab den frühen sechziger Jahren stark belastet. Aus dem Gemisch erklärt sich der lange Weg, den dieses erste neue Bundesland trotz nicht unerheblicher Anpassungshilfen zurücklegen musste, um im Reigen der westdeutschen Länder wirtschaftlich wieder dort mitspielen zu können, wo es vor 50 Jahren gestanden hatte (vgl. IW Consult 2009). Dieser Hinweis ist kein Trost, doch er hilft, die Erwartungen realistisch zu formulieren und das Positive nicht zu übersehen.

\* Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

## Fortschritt der Industrialisierung

Der seit gut zehn Jahren zu beobachtenden Stillstand der gesamtwirtschaftlichen Konvergenz zwischen den neuen und den alten Bundesländern sollte den Blick auf darunter zu identifizierende Fortschritte nicht verstellen. Bereits beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner relativiert sich der Befund, denn hier hat sich die Konvergenz – natürlich auch vor dem Hintergrund des Wanderungssaldos zwischen alten und neuen Ländern – unvermindert fortgesetzt, wenngleich die Geschwindigkeit der Angleichung recht niedrig ist (vgl. Tab. 1). Immerhin war von 2000 bis 2008 das reale Wachstum je Einwohner jahresdurchschnittlich mit 2,2% doppelt so hoch wie in den alten Ländern.

Da sich die Arbeitskosten seit dem Jahr 2000 nicht weiter an das westdeutsche Niveau angeglichen haben, konnte sich bei den Lohnstückkosten die fortschreitende Konvergenz bei der Produktivität auswirken. Erstmals seit der Wende lagen im vergangenen Jahr die Lohnstückkosten in beiden Landesteilen gleich hoch. Das anfänglich hohe Investitionstempo konnte seit der Jahrtausendwende nicht mehr aufrechterhalten werden. Dabei zeigt sich die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen deutlich stabiler als die der Investitionen insgesamt, was die kontinuierliche Expansion der Industrie gegenüber dem Bausektor reflektiert. Die dennoch erkennbare Moderation der Ausrüstungsinvestition erklärt sich vor allem dadurch, dass heute weniger Großinvestitionen auf der grünen Wiese vorgenommen werden und stattdessen Produktionsausweitung sowie Modernisierung die dominierenden Investitionsmotive sind. Die Konvergenz beim Kapitalstock je Beschäftigten hat sich deshalb deutlich verlangsamt. Der Arbeitsmarkt ist weiterhin die Achillesferse des ostdeutschen Transformationsprozesses. Während die Erwerbsbeteiligung nur knapp 90% des westdeutschen Niveaus beträgt, liegt die Arbeitslosenquote – wie 1991 – immer noch doppelt so hoch wie im Westen. Dagegen haben die Selbständigenquote sowie die Unternehmensgründungen und -schließungen die Werte in Westdeutschland erreicht.

Ermutigend sind die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen (vgl. Abb. 1 sowie Röhl und von Speicher 2009, 10 ff.). So sind durchweg hohe Wachstumsraten der Industrie zu konstatieren. Lag nach dem Zusammenbruch der alten Industriekombinate kurz nach der Wende der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung nur noch leicht über 10%, so setzte Mitte der

**Tab. 1**  
Indikatoren im Konvergenzprozess  
(ostdeutsche Werte in % des westdeutschen Wertes)

|  | 1991 | 1995 | 2000 | 2008              |
|--|------|------|------|-------------------|
| BIP je Einwohner <sup>a)</sup>                         | 33   | 59   | 60   | 69                |
| Produktivität <sup>a)</sup><br>(BIP je Erwerbstätigen) | 42   | 65   | 69   | 78                |
| Lohnstückkosten <sup>a)</sup>                          | 119  | 114  | 112  | 100               |
| Ausrüstungsinvestitionen<br>je Einwohner               | 62   | 106  | 97   | 86 <sup>b)</sup>  |
| Kapitalstock je Beschäftigten                          | 40   | 56   | 73   | 82 <sup>c)</sup>  |
| Arbeitslosenquote                                      | 207  | 180  | 239  | 218 <sup>a)</sup> |
| Selbständigenquote <sup>a)</sup>                       | 50   | 72   | 84   | 100               |
| Unternehmensgründungen                                 | 271  | 143  | 87   | 98 <sup>d)</sup>  |
| Unternehmensschließungen                               | 122  | 144  | 92   | 95 <sup>d)</sup>  |

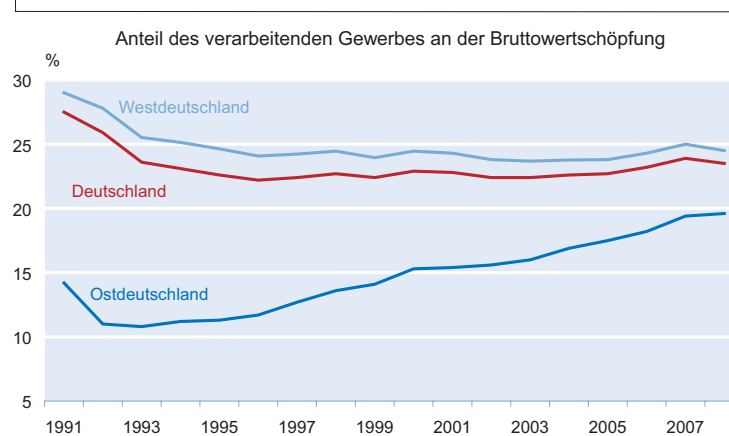
<sup>a)</sup> Ohne Berlin. – <sup>b)</sup> 2006. – <sup>c)</sup> 2007. – <sup>d)</sup> Neue Länder einschließlich Berlin.

Quelle: Röhl und von Speicher (2009, 6).

neunziger Jahre eine kontinuierliche Expansion ein. 2008 erreichte der Anteil knapp 20% und lag damit spürbar höher als in den meisten Industrieländern (Frankreich 13,2%, Vereinigtes Königreich 14,4%, Vereinigte Staaten 13,2%). Setzte sich dieser Trend stabil fort, dann wäre 2015 mit rund 25% das westdeutsche Niveau erreicht. Die Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen haben diesen Wert fast schon realisiert, während Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern trotz ebenfalls positiver Entwicklung weit dahinter zurückfallen. Dabei weist die ostdeutsche Industrie spezifische Schwächen auf:

- Die durchschnittlich geringere Unternehmensgröße ermöglicht es nur wenigen Unternehmen als »Systemköpfe« in der regionalen Wirtschaftsstruktur zu fungieren (vgl. Hüther et al. 2008). Erst ein kontinuierliches Wachstum der kleinen und mittleren Unternehmen wird diese in darüber liegende Größenklassen bringen, aus denen dann der Schritt auf Auslandsmärkte gelingen kann. Bislang

**Abb. 1**  
Hohes Wachstum der Industrie



Quelle: AK VGR der Länder.

bedingt die eher geringe Unternehmensgröße eine Produktionsstruktur, die Produkte hervorbringt mit einem, auf den Arbeits- und Kapitaleinsatz bezogen, niedrigeren Wertschöpfungspotential. Hier – und nicht in einer Qualitätsdifferenz bei Arbeit und Kapital – liegt der Grund für eine unverändert geringere Produktivität der ostdeutschen Industrie (vgl. Paqué 2008, 8 f.).

- Das Fehlen von Unternehmenszentralen mit wichtigen Funktionen wie Forschung und Entwicklung begrenzt die Expansionsmöglichkeiten, zumal kleinere und mittlere Unternehmen gerade bei den Innovationsaufwendungen überfordert sind. So sind Industriebranchen der Hochtechnologie im Westen doppelt so stark vertreten wie im Osten, und der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in technologie- und wissensintensiven Branchen liegt in den neuen Ländern mit 21% um 10 Prozentpunkte niedriger als in Westdeutschland (vgl. Röhl 2009, 73 f.).
- Die geringe Entwicklung von Clustern als räumlichen Wissens-, Vorleistungs- und Produktionsverbänden sowie von überregionalen Netzwerken beschreibt einen weiteren Nachteil. Verschiedene Studien belegen, dass sich Branchen in Clustern in der Regel besser entwickeln als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (vgl. Lichtblau et al. 2005; Titze 2007; Röhl und von Speicher 2009, 13 ff.).
- Der besondere Rückstand an überregional bedeutsamen Finanzinstituten und Versicherungszentralen sowie großen unternehmensnahen Dienstleistungen kann sich ebenfalls als Hemmnis der weiteren Entwicklung erweisen (vgl. Blum 2007).

Zusammengefasst erklären die dem Entwicklungsstand geschuldete Kleinteiligkeit der ostdeutschen Unternehmensstruktur im verarbeitenden Gewerbe sowie die noch kaum zu identifizierende Vernetzung der Unternehmen zwei dominante Schwachstellen der ostdeutschen Industrie – nämlich ihre unzureichende Innovationskraft und ihre mangelnde Internationalisierung (vgl. Paqué 2008, 9 ff.). Beide Faktoren drohen wiederum selbst im weiteren Transformationsprozess zum Bremsklotz zu werden. Denn Innovationskraft und Internationalität sind die maßgeblichen Erfolgsfaktoren im globalen Strukturwandel (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2009).

### Notwendige Regionalförderung

Angesichts der klar identifizierbaren Schwächen der ostdeutschen Industrie stellt sich die Frage, ob und wie auch nach 2013 die Entwicklung gezielt befördert werden soll. Die bisherige Wirtschaftsförderung Ost ist wegen ihrer Mitnahmeeffekte und ihrer mangelnden Zielgenauigkeit viel gescholten worden. Im Zuge der Mezzogiorno-Debatte wurde der

Hauptansatzpunkt einer Förderpolitik in der Öffnung und Differenzierung der Tarifverträge sowie in einer veränderten Anreizstruktur der Sozialhilfe gesehen (vgl. Sinn 2000, 20 f.). Heute liegt angesichts der veränderten tarifpolitischen Landschaft hier kein spezifisch ostdeutscher Ansatzpunkt mehr, eher im Gegenteil ist ein hohes Maß an lohnpolitischer Flexibilität erreicht worden (vgl. Paqué 2008, 5 und 18 f.). Für das Design einer künftigen Förderung sollten die Erfahrungen seit 1990 Hinweise geben (vgl. Röhl und Demary 2009; Röhl und von Speicher 2009, 19 ff., und die dort referierte Literatur).

- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« wurden von 1991 bis 2008 in den neuen Bundesländern mit Zuschüssen in Höhe von fast 35,5 Mrd. € Investitionen von insgesamt 173,2 Mrd. € gefördert. Empirische Studien belegen, dass geförderte Unternehmen stärker investieren als ungeforderte. Insgesamt hat die GA-Förderung zu erheblichen Investitionseffekten geführt und nicht nur einzelbetrieblich Arbeitsplätze geschaffen, sondern die Beschäftigung der jeweiligen Branche – mit dreijähriger Verzögerung – positiv beeinflusst, und zwar unabhängig von der Kapitalintensität.
- Mit 600 Mill. € Fördervolumen jährlich ist die Investitionszulage ein ebenso wichtiges und – wegen des Rechtsanspruchs – ein besonders transparentes Förderinstrument. Damit werden betriebliche Erstinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe mit 12,5% (respektive 25% für KMU) der Anschaffungs- und Herstellungskosten gefördert. Wegen fehlender Einzelfallprüfung und angesichts des Rechtsanspruchs ist die Investitionszulage mit erheblichen Mitnahme-, Gewöhnungs- und Fehlsteuerungseffekten verbunden. Nach derzeitigem Rechtsstand läuft die Zulage bis 2013 mit degressiv gestaffelten Fördersätzen.
- Ein weiterer Förderschwerpunkt ist die Stärkung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen. Hier werden gezielt Kooperationen und Netzwerkbildung im FuE-Bereich gefördert, seit Juli 2008 neu strukturiert im »Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)«, das bis 2013 laufen wird. Die bisherigen Programme haben in der Evaluation überwiegend gute Noten bekommen. Das gilt für den Anschlag von FuE-Investitionen ebenso wie für Kooperationen zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen.

Dieser cursorische Überblick lässt für die Zeit nach 2013 mehrere Schlussfolgerungen zu. Einerseits sollte die Investitionszulage wie vorgesehen auslaufen. Es ist nicht mehr die Zeit der flächendeckenden Förderung, die Mitnahmeeffekte in Kauf nehmen muss. Andererseits sprechen sowohl die spezifischen Nachteile der ostdeutschen Industrie als auch die Erfahrungen mit der bisherigen Beihilfepo-

litik dafür, die Instrumente der spezifischen Förderung von Investitionen und vor allem von Innovationen auch nach 2013 fortzuführen.<sup>1</sup> Dabei könnte das dann erreichte Fördervolumen der Gemeinschaftsaufgabe beibehalten werden, um zu vermeiden, dass die Länder stärker als nötig den Fehlanreiz verspüren, einige Leuchtturmprojekte zu fördern. Notwendig ist es freilich, dass die Landeswirtschaftspolitik einen realistischen Blick auf die Chancen einer Clusterstrategie entwickelt. Die Erfahrungen aus Bayern (»Bayern innovativ«) sind durchaus positiv, man muss allerdings den Mut haben, regional und branchenmäßig Schwerpunkte zu setzen. Das brandenburgische Landesförderprogramm definiert hingegen 65 Branchenschwerpunkte auf kommunaler Ebene und überführt das Clusterkonzept damit in eine alle Landesteile erfassende Strategie. Dies ist ein Irrweg. Wichtiger ist es, zusätzlich die Wissenschaftseinrichtungen weiter zu entwickeln und vor allem die Vernetzung mit den Unternehmen zu stärken, um so wirksame Wissensnetzwerke entwickeln zu können. Dabei helfen auch Technologie- und Gründerzentren, die den Unternehmen in der Startphase eine Heimstatt und damit Entwicklungschancen bieten. Die bisherigen Erfahrungen dazu sind positiv (vgl. Paqué 2008, 17 f.). Eine passend konstruierte Forschungsprämie, die das Geld der Nachfrage folgen lässt und dieser nicht voran läuft, ist dabei ebenso hilfreich wie eine allgemeine steuerliche FuE-Förderung, die gerade die kleineren und mittleren Unternehmen besser erreicht (vgl. Spengel et al. 2009). Das allerdings sind gesamtdeutsch sinnvolle Lösungen.

Ein zweites Handlungsfeld bleibt auch nach den Ergebnissen der beiden Föderalismuskommissionen der Länderfinanzausgleich. Immer noch ist es so, dass gerade für finanzschwache Länder der Anreiz gering ist, die eigene Steuerkraft zu stärken. Die Grenzentragsraten im horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern sind unverändert prohibitiv. Ein Land, das seine Haushaltslage über Wirtschaftswachstum zu entspannen versucht, hat kaum etwas davon. Es wäre zu erwägen, ob nicht finanzschwache Länder grundsätzlich die Möglichkeit bekommen, temporär – beispielsweise für fünf Jahre – aus dem Länderfinanzausgleich auszusteigen und dafür – in der Ausgangssituation betragsgleich – höhere Anteile am örtlichen Steueraufkommen zu erhalten (zum sog. Optionsmodell vgl. IW Consult 2007, 76 ff.). Jede eigene Anstrengung würde sich auf der Einnahmenseite des Landesetats spürbar positiv auswirken. Infrastrukturinvestitionen wären dann für die Länder besonders attraktiv, wenn ein Effekt auf die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten gut begründet zu erwarten wäre.

<sup>1</sup> Das knüpft an frühe Überlegungen zur Regionalförderung an, wie sie beispielsweise vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1993/94 (Ziffern 283 f.) vorgestellt wurden. Die damals ausgedrückte Hoffnung, über wettbewerbsstarke Industrien entsprechende Wachstumskerne schaffen zu können, hat sich doch verwirklicht.

Drittens schließlich sind die neuen Bundesländer in dramatischer Weise vom demographischen Wandel betroffen. Die anhaltende Nettoabwanderung, verbunden mit der niedrigeren Geburtenrate, wird sich als bedeutende Last erweisen. Denn die ohnehin schon deutliche Schrumpfung der ostdeutschen Bevölkerung – der Anteil an der Gesamtbevölkerung hat sich seit dem Mauerfall von 25% auf ein Fünftel vermindert – verbindet sich mit einer im Vergleich zu den alten Ländern verschärften Alterung. Der Fachkräftemangel, wie er sich im vergangenen Aufschwung erstmals in den technischen Berufen weithin erkennbar zeigte, dürfte dann zu einer zentralen Wachstumsbremse werden. Der demographische Wandel wird in den neuen Ländern mit durchaus großem Einsatz und hinreichendem Problembewusstsein beantwortet, zugleich aber fehlt die nötige politische Konsequenz, um durch eine umfassende Strategie an den Ursachen zu arbeiten, statt nur die Symptome zu kurieren (vgl. Berlin-Institut 2009, 6 ff.). Die Erfahrungen anderer Wirtschaftsregionen mit über längere Zeit schwacher Wachstumsperformance zeigen indes, dass bei einem attraktiven Umfeld und stabiler wirtschaftlicher Basis Zu- und Rückwanderungen von Arbeitskräften möglich sind. Ein derartiges Umfeld erfordert neben einer breit angelegten Standortpolitik auch die Förderung eines Klimas der Offenheit. Der erreichte Zustand der Infrastruktur, die Reaktivierung der Innenstädte, die kulturelle und historische Vielfalt und nicht zuletzt die Qualität der Bildungssysteme bieten dafür gute Voraussetzungen. Die in der Krise testierte Robustheit der Wirtschaft in den neuen Bundesländern sollte ebenfalls positive Signale senden. So sind wir 20 Jahre nach dem Mauerfall zwar immer noch von den seinerzeitigen Wünschen und Erwartungen entfernt, doch hat uns die Entwicklung auch positiv überrascht. Es ist ein langer, beschwerlicher Weg, doch keiner ohne Aussicht auf Besserung.

## Literatur

- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009), *Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin.
- Blum, U. (2007), »Der Einfluss von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen«, *Wirtschaft im Wandel* (6), 187–194.
- Grömling, M. und K. Lichtblau (2006), *Deutschland vor einem neuen Industriezeitalter?*, IW-Analyse 20, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Hüther, M., R. Rodenstock, B. Schwenker und J. Thumann (Hrsg., 2008), *Systemkopf Deutschland Plus – Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland*, IW-Studie, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- IW Consult (2007), *Position des Saarlandes in der Föderalismusdebatte. Politische, finanzwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Bewertung verschiedener Handlungsoptionen*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- IW Consult (2009), *Wirtschaft Saarland 1959 bis 2009. Wie hat sich das Saarland in den letzten 50 Jahren wirtschaftlich entwickelt – ein Bundesländervergleich*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Lichtblau, K., A. Neligan und I. Richter (2005), »Erfolgsfaktoren von M+E-Clustern in Deutschland«, *IW-Trends* 32(2), 31–44.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2009), *Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2009. Zusammen wachsen. Vernetzt zu neuer Stärke*, Düsseldorf.

Paqué, K.-H. (2008), »Transformationspolitik in den neuen Ländern: Eine industrielle Erfolgsgeschichte?«, Vortrag bei der Jahrestagung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln am 22. Oktober 2008, URL: <http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/pressemappe/2008/Jahrestagung%20Prof.%20Paqué%20Vortrag.pdf>.

Röhl, K.-H. (2009), »Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft«, *IW-Trends* 36(1), 67–81.

Röhl, K.-H. und M. Demary (2009), »20 Years after the fall of the Berlin Wall: Structural Convergence in a Slow-Growth Environment«, *Applied Economics Quarterly*, erscheint demnächst.

Röhl, K.-H. und P. von Speicher (2009), »Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?«, *IW-Position* 41, Köln.

Sinn, H.-W. (2000), »Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder«, *ifo Schnelldienst* 52(26–27), 10–22.

Spengel, Chr. et al. (2009), *Steuerliche Förderung Forschung und Entwicklung in Deutschland. Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformbedarf*, Springer, Heidelberg.

Titze, M. (2007), »Strategien der neuen Bundesländer im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« – Ein Vergleich«, *IWH-Diskussionspapier* Nr. 14, Halle.



Ullrich Heilemann\*



Stefan Wappler\*\*

## Bald so wie überall?

### Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft 1992–2006

Blickt man auf die deutsche Transformationsdiskussion zu Beginn der 1990er Jahre zurück, so wird zunehmend ihre Vernachlässigung der strukturellen, vor allem der sektoralen Dimension bewusst. Zwar ist das seinerzeit primäre Interesse an Gestalt, Tempo und Kosten des Transformationspfades angesichts der Erwartungen und Befürchtungen in Ost- und in Westdeutschland verständlich. Die damit verbundenen strukturellen Anpassungen fanden indes erstaunlicherweise wenig Beachtung (RWI, Hrsg. 1990). Dabei war absehbar, dass sich die bisherigen sektoralen und regionalen Strukturmuster – »Überindustrialisierung« und »Dienstleistungslücke« – durch die plötzlich und fundamental geänderten Preis- und Marktbedingungen – den »Kaltstart« (Sinn und Sinn 1991) – und dem neuen wirtschaftspolitischen Rahmen rasch und radikal ändern würden.<sup>1</sup> Verglichen mit den osteuropäischen Transformationsländern befand sich Ostdeutschland dabei in einer besonderen Lage. Denn angesichts gleicher wirtschaftlicher Rahmen- und Prozessbedingungen und über kurz oder lang gleicher Faktorpreise und Marktverhältnisse wie in Westdeutschland, der räumlichen Nähe und der kulturellen Gemeinsamkeiten war davon auszugehen, dass sich seine Wirtschaftsstrukturen rasch den westdeutschen Strukturen annähern würden. Die staatlichen Transferzahlungen halfen zwar in erster Linie, die

\* Prof. Dr. Ullrich Heilemann ist Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig.

\*\* Stefan Wappler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig. Für kritische Hinweise sind die Verfasser Rüdiger Budde, Roland Döhrn, Klaus Lange, Klaus Löbke, Udo Ludwig, Werner Meißner, Wolf-Dietmar Speich sowie Joachim Ragnitz verbunden.

<sup>1</sup> Vgl. dazu im Einzelnen z.B. die Strukturanalysen und -prognosen für die Transformationsländer auf der Basis der Chenery-Hypothese (Sektorstruktur als Ergebnis des Niveaus des Pro-Kopf-Einkommens) in Döhrn und Heilemann (1996) sowie neuerdings Mickiewicz und Zalewska (2006).



damit verbundenen sozial- und finanzwirtschaftlichen Probleme zu bewältigen, aber direkt und indirekt forcierten sie auch die strukturelle Angleichung.

An der weitgehenden Ignorierung der strukturellen Dimension des Anpassungs- oder Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft – verglichen etwa mit der Anpassung des Einkommens- oder Produktivitätsniveaus – in der Öffentlichkeit, bei der Politik und in großen Teilen der Wissenschaft<sup>2</sup> hat sich auch nach 20 Jahren wenig geändert. Da Entwicklung weiterhin auch das Ergebnis von »Struktur« und »Standort« ist – zu den Begriffen gleich mehr –, verstellt dies nicht nur den analytischen Blick auf das Erreichte und auf die weitere Entwicklung, sondern auch auf sich abzeichnende Strukturprobleme des deutschen Wachstums.

Im Folgenden wird daher unter Bezug auf die westdeutsche Branchenstruktur ein Blick auf Entwicklung und Determinanten der ostdeutschen Branchenstruktur geworfen.<sup>3</sup> Dabei wird über den einfachen Anteilsvergleich hinausgegangen und mit Hilfe der Shift-Share-Analyse nach dem Einfluss von »Konjunktur«, »Struktur« und »Standort« gefragt. Das Verfahren ist vergleichsweise einfach, angesichts der Datenlage geht es aber bereits an die Grenze des Vertretbaren. Die Einfachheit hat freilich auch ihren Preis: Kausalaussagen sind damit nicht möglich. Weshalb sich einzelne Strukturen herausgebildet haben, welche Rolle dabei Angebots- oder Nachfragefaktoren, insbesondere auch staatliche Förderungen, oder außerökonomische Faktoren gespielt haben, muss im Einzelnen offen bleiben. Insgesamt dürften sie sich – wie ausgeführt – nicht wesentlich von denen der westdeutschen Strukturen unterscheiden.

## Methode und Daten

Die Shift-Share-Analyse (SSA) ist eine einfache Methode zur Zerlegung von Zeitreihen, die bei der Analyse regionaler Entwicklungen vielfach Anwendung findet.<sup>4</sup> Ihre zentrale Annahme ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Teilraums (z.B. gemessen an der jährlichen Veränderungsrate der Bruttowertschöpfung (BWSJW)) sowohl von Faktoren abhängt, die die Entwicklung des Vergleichsraums bestimmen (z.B. der Welthandel), als auch von teilraumsspezifischen Faktoren (z.B. die Faktorausstattung). Im Folgenden werden drei Bestimmungsfaktoren unterschieden: Die »Kon-

junkturkomponente«, sie repräsentiert die Entwicklung in der Vergleichsregion »Westliche Bundesländer« und steht für die allgemeine konjunkturelle Entwicklung. Die Abweichungen in den betrachteten Teilregionen von dieser Entwicklung werden als Ergebnis der »Strukturkomponente« und der »Standortkomponente« gesehen. Erstere steht für die Unterschiede zwischen Teil- und Vergleichsraum bezüglich der sektoralen Wirtschaftsstruktur, letztere für die Unterschiede zwischen der regionalen Entwicklung der Sektoren in den beiden Raumgruppen.

Diese Zerlegung erfolgt hier für jedes einzelne Jahr des Untersuchungszeitraums. An sich verbietet sich diese dynamische Perspektive, da die Anteile der Sektoren sich jährlich ändern. Im vorliegenden Fall sind diese Verschiebungen jedoch gering, und da eine entsprechende Korrektur die Interpretation der Ergebnisse erheblich kompliziert, wird auf sie verzichtet.

Leider sind die Ergebnisse der SSA nicht unabhängig von der Tiefe der sektoralen Disaggregation.<sup>5</sup> Da es nur wenig Anhaltspunkte für die optimale Aggregationsstufe gibt – allenfalls das Veröffentlichungsangebot der Statistischen Ämter – wurden die Analysen auf Basis von 15 und zusätzlich auf Basis von sechs Wirtschaftszweigen durchgeführt.<sup>6</sup> Bei ersterem wurden die Abschnitte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und Fischzucht aufgrund der geringen Bedeutung zusammengefasst. Die Analyse wurde ferner in nominaler wie in preisbereinigter Rechnung durchgeführt.<sup>7</sup> Die Präsentation der Ergebnisse beschränkt sich aus Platzgründen auf die Unterteilung mit 15 Sektoren in preisbereinigter Rechnung.<sup>8</sup>

Die betrachteten Teilräume sind zum einen die fünf neuen Bundesländer insgesamt (NBL), zum anderen die einzelnen neuen Bundesländer. Die Untersuchung stützt sich auf die BWS der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Statistischen Ämter vom Februar 2009 für den Zeitraum 1992 bis 2006 (AK VGRdL 2009).

<sup>2</sup> Eine der wenigen Ausnahmen sind die Anpassungsberichte der Forschungsinstitute (DIW und IfW 1991 ff.), die neben der Entwicklung der Sektoralstrukturen auch den vielfältigen Determinanten und Hindernissen dieser Entwicklung nachgehen.

<sup>3</sup> Zu einer Analyse im Lichte der Chenery-Hypothese und im Vergleich zu Osteuropa vgl. Döhrn und Heilemann (2003).

<sup>4</sup> Auf eine formale Darstellung wird hier verzichtet, vgl. hierzu und dem Folgenden z.B. Tassinopoulos (2000, 48 ff.), Klein (2002, 95 ff.) oder Heilemann und Wappler (2007, 22).

<sup>5</sup> Die Wahl der jeweiligen Disaggregationstiefe beeinflusst die Aufteilung der regionalen Abweichung auf Struktur- und Standortkomponente, für die hier vorliegende Untersuchung sind die Unterschiede jedoch gering und beeinflussen die vorgestellten Ergebnisse nicht nennenswert. Vgl. dazu auch Klein (2002, 114 f.).

<sup>6</sup> Da in verschiedenen Bundesländern der Wirtschaftszweig C (Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden) entweder aufgrund kaum oder gar nicht vorhandener Produktion (Bremen) oder aufgrund der Verzerrungen durch die Subventionierung des Steinkohlebergbaus (Nordrhein-Westfalen, Saarland) nicht sinnvoll in die Auswertung einbezogen werden kann, wurde dieser zu Vergleichszwecken, soweit möglich, aus der Analyse entfernt. Dies hatte aber keine nennenswerten Einflüsse auf die Ergebnisse.

<sup>7</sup> Generell verwendet die Amtliche Statistik zur Preisbereinigung bundeseinheitliche Deflatoren. Da bei der Bestimmung der regionalen Bruttowertschöpfung statistikintern jedoch auf die tiefstmögliche Rechenebene zurückgegriffen wird, ergeben sich für die hier verwendeten 6 bzw. 15 Abschnitte regional unterschiedliche Preisentwicklungen. Dies ist ursächlich für die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der preisbereinigten und der Analyse auf der Basis in jeweiligen Preisen.

<sup>8</sup> Interessierten stehen die nicht ausgewiesenen Ergebnisse gerne zur Verfügung.

## Ergebnisse

### Entwicklung der Wirtschaftsstruktur

Bevor auf die Ergebnisse der Analyse eingegangen wird, ist es zweckmäßig, einen Blick auf die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in den NBL zu werfen (vgl. Tab. 1). Die großen Unterschiede im Vergleich zu Westdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung sind erwartungsgemäß (s.o.) zu einem großen Teil verschwunden. Allerdings darf dabei – wie bei allen Anteilsbetrachtungen dieser Art – nicht

übersehen werden, dass die Arbeitslosigkeit der NBL noch immer deutlich höher als in Westdeutschland ist und damit vor allem der Anteil des Öffentlichen Sektors und seiner Nebensektoren überzeichnet wird. Überdurchschnittliche Bedeutung besitzen jedenfalls noch immer die Bauwirtschaft, die Öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht sowie, weniger ausgeprägt, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; unterdurchschnittlich sind entsprechend das verarbeitende Gewerbe, das Kredit- und Versicherungsgewerbe, das Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung und die Erbringung von Dienstleistungen.

**Tab. 1**  
**Entwicklung der Wirtschaftsstruktur der NBL 1991 bis 2006, Anteile an der BWS in Prozent**

| Sektor   | NBL  |      |      | Brandenburg |      |      | Mecklenburg-Vorpommern |      |      | Sachsen |      |      | Sachsen-Anhalt |      |      | Thüringen |      |      |
|--|------|------|------|-------------|------|------|------------------------|------|------|---------|------|------|----------------|------|------|-----------|------|------|
|  | 1991 | 1996 | 2006 | 1991        | 1996 | 2006 | 1991                   | 1996 | 2006 | 1991    | 1996 | 2006 | 1991           | 1996 | 2006 | 1991      | 1996 | 2006 |
| A+B Land- und Forstwirtschaft, Fischerei                                       | 3,3  | 2,4  | 1,3  | 4,1         | 2,7  | 1,6  | 5,6                    | 3,8  | 2,3  | 1,8     | 1,6  | 0,9  | 3,6            | 2,6  | 1,4  | 3,2       | 2,4  | 1,2  |
| C-F Produzierendes Gewerbe   | 34,5 | 31,6 | 27,5 | 35,6        | 32,7 | 24,5 | 29,5                   | 25,5 | 18,9 | 36,1    | 32,6 | 29,4 | 36,3           | 32,4 | 29,0 | 32,1      | 31,9 | 31,6 |
| C-E Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe                                     | 22,1 | 16,1 | 22,0 | 23,7        | 16,8 | 19,4 | 18,3                   | 11,3 | 13,5 | 24,4    | 16,7 | 23,6 | 22,5           | 16,2 | 23,6 | 18,3      | 17,6 | 25,9 |
| C Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden                                  | 3,1  | 0,9  | 0,4  | 7,8         | 2,1  | 0,6  | 0,1                    | 0,1  | 0,1  | 2,8     | 0,6  | 0,3  | 3,5            | 1,1  | 0,6  | 0,3       | 0,3  | 0,1  |
| D Verarbeitendes Gewerbe   | 14,2 | 11,7 | 18,2 | 9,6         | 11,0 | 14,7 | 15,0                   | 8,3  | 11,1 | 15,9    | 12,2 | 19,8 | 15,2           | 11,9 | 19,6 | 14,1      | 14,1 | 22,6 |
| E Energie- und Wasserversorgung  | 4,9  | 3,5  | 3,4  | 6,4         | 3,6  | 4,1  | 3,2                    | 2,8  | 2,3  | 5,7     | 3,9  | 3,5  | 3,8            | 3,3  | 3,4  | 3,9       | 3,2  | 3,2  |
| F Baugewerbe   | 12,4 | 15,5 | 5,5  | 11,8        | 16,0 | 5,1  | 11,1                   | 14,2 | 5,4  | 11,6    | 15,9 | 5,8  | 13,9           | 16,2 | 5,4  | 13,7      | 14,3 | 5,7  |
| G-P Dienstleistungsbereiche  | 62,2 | 66,0 | 71,2 | 60,4        | 64,6 | 73,9 | 64,9                   | 70,7 | 78,8 | 62,1    | 65,8 | 69,7 | 60,1           | 65,0 | 69,6 | 64,8      | 65,7 | 67,1 |
| G-I Handel; Gastgewerbe und Verkehr  | 18,1 | 17,9 | 17,6 | 17,2        | 17,6 | 19,0 | 21,2                   | 19,9 | 19,8 | 17,8    | 17,6 | 15,9 | 17,9           | 18,0 | 19,7 | 17,5      | 17,1 | 15,7 |
| G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern | 10,4 | 10,0 | 9,5  | 9,3         | 9,3  | 8,6  | 11,6                   | 10,2 | 9,2  | 10,6    | 9,8  | 8,6  | 10,3           | 10,8 | 12,4 | 10,1      | 9,9  | 9,5  |
| H Gastgewerbe  | 1,1  | 1,5  | 1,7  | 1,1         | 1,4  | 1,6  | 1,4                    | 1,9  | 2,8  | 1,0     | 1,4  | 1,7  | 1,1            | 1,4  | 1,3  | 1,3       | 1,5  | 1,4  |
| I Verkehr und Nachrichtenübermittlung  | 6,6  | 6,4  | 6,4  | 6,8         | 6,9  | 8,8  | 8,1                    | 7,8  | 7,8  | 6,2     | 6,3  | 5,7  | 6,5            | 5,8  | 6,0  | 6,1       | 5,6  | 4,7  |
| J+K Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister                     | 11,3 | 19,4 | 25,5 | 11,0        | 18,3 | 27,5 | 10,1                   | 18,9 | 26,1 | 12,5    | 21,4 | 27,2 | 9,9            | 17,9 | 21,4 | 11,7      | 18,7 | 24,0 |
| J Kredit- und Versicherungsgewerbe   | 2,4  | 2,7  | 2,8  | 2,0         | 2,2  | 2,5  | 2,4                    | 2,5  | 2,4  | 2,6     | 3,2  | 3,4  | 2,3            | 2,2  | 2,6  | 2,7       | 2,7  | 2,7  |
| K Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung, Erbringung von Dienstleistungen  | 8,9  | 16,8 | 22,7 | 9,0         | 16,1 | 25,0 | 7,7                    | 16,5 | 23,7 | 9,9     | 18,3 | 23,8 | 7,7            | 15,6 | 18,8 | 9,0       | 16,0 | 21,4 |
| L-P Öffentliche und private Dienstleister                                      | 32,8 | 28,7 | 28,0 | 32,3        | 28,7 | 27,4 | 33,6                   | 31,8 | 32,9 | 31,8    | 26,8 | 26,6 | 32,3           | 29,1 | 28,5 | 35,6      | 29,9 | 27,4 |
| L Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung                     | 9,2  | 9,2  | 8,3  | 9,8         | 10,4 | 9,1  | 10,6                   | 10,9 | 11,2 | 8,0     | 8,0  | 7,1  | 9,1            | 9,3  | 8,2  | 9,9       | 8,9  | 7,9  |
| M Erziehung und Unterricht   | 9,3  | 6,6  | 7,0  | 8,6         | 6,0  | 6,1  | 8,9                    | 7,2  | 7,2  | 9,3     | 6,1  | 7,2  | 9,4            | 6,8  | 7,5  | 10,4      | 7,5  | 7,0  |
| N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen                                     | 8,1  | 7,3  | 7,9  | 7,8         | 6,8  | 7,5  | 7,8                    | 7,7  | 9,4  | 7,9     | 6,9  | 7,3  | 8,0            | 7,7  | 8,0  | 9,1       | 8,1  | 8,1  |
| O Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen      | 6,2  | 5,6  | 4,6  | 6,0         | 5,4  | 4,5  | 6,3                    | 6,0  | 4,9  | 6,5     | 5,8  | 4,7  | 5,7            | 5,2  | 4,6  | 6,1       | 5,4  | 4,3  |
| P Private Haushalte mit Hauspersonal   | 0,1  | 0,1  | 0,2  | 0,1         | 0,1  | 0,2  | 0,1                    | 0,1  | 0,2  | 0,1     | 0,1  | 0,2  | 0,1            | 0,1  | 0,2  | 0,1       | 0,1  | 0,1  |

Quelle: AK VGRdL.

Nicht zuletzt die Ausgangssituation war für die einzelnen Länder bekanntlich recht unterschiedlich, entsprechend sind auch die Strukturverschiebungen nicht einheitlich. Die Herausbildung neuer sektoraler Strukturen ist zwar unübersehbar, aber auch alte (Öffentliche Verwaltung) wie rekonstruktionsbedingte bzw. transitorische Bedeutungen (Bauwirtschaft) sind unschwer zu erkennen.

Mecklenburg-Vorpommern ist weiterhin von einem unterdurchschnittlichen Industriebesatz und einem vergleichsweise großen landwirtschaftlichen Sektor geprägt.<sup>9</sup> Letzterer hat erst nach der Jahrtausendwende deutlich an Gewicht verloren, bis dahin lag der Anteil an der BWS noch bei reichlich 4%. Dem gegenüber steht der mit Abstand höchste Dienstleistungsanteil aller Flächenländer, der allerdings weniger Ergebnis eines hohen Anteils des Gastgewerbes als vielmehr eines hohen Anteils staatlich bestimmter Dienstleistungen ist. Insbesondere die Öffentliche Verwaltung, aber auch der Gesundheitsbereich, haben weit überdurchschnittliche Bedeutung. Der Verwaltungsbereich ist mit über 11% sogar größer als in den Stadtstaaten, Berlin eingeschlossen, und in den letzten Jahren auch kaum gesunken. Ursache ist vermutlich die geringe Bevölkerungsdichte, da sich die wirtschaftliche Entwicklung in einer Pro-Kopf-Betrachtung kaum von der der anderen östlichen Bundesländer unterscheidet.

Auch in Brandenburg ist das Produzierende Gewerbe unterrepräsentiert, die Ausgangssituation war jedoch eine andere als in Mecklenburg-Vorpommern. Der Bergbau (Braunkohle) und die Gewinnung von Steinen und Erden, die 1991 noch fast 8% der BWS ausmachten, sind mittlerweile fast verschwunden. Die Lücke wurde zum Teil vom verarbeitenden Gewerbe, aber auch vom Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung, der mit knapp 9% der BWS den aller anderen Flächenländer übersteigt, ausgeglichen.

Für Sachsen lassen sich kaum größere Abweichungen vom Durchschnitt ausmachen. Ungeachtet der in der Öffentlichkeit vielfach anderen Wahrnehmung, liegt der Anteil des verarbeitenden Gewerbes nur wenig über dem Durchschnitt der NBL. Einen Spitzenplatz belegt das Land im Kredit- und Versicherungsgewerbe, ohne jedoch die Werte der westlichen Bundesländer zu erreichen. Der »Nachholbedarf« ist insgesamt noch beträchtlich. Die Anteile der Öffentlichen Verwaltung wie des Gesundheitsbereichs sind vergleichsweise klein, wobei offenbleiben muss, inwiefern dies auch Ergebnis der sparsamen Finanzpolitik des Landes ist.

<sup>9</sup> Vor allem bei Mecklenburg-Vorpommern – aber nicht nur da – stellt sich die Frage, ob westdeutsche Strukturen insgesamt die geeignete Referenz bilden oder ob nicht besser für alle Bundesländer differenzierte Vergleichsgruppen zu definieren wären, hat sich doch die Nutzung der natürlichen Faktorausstattung und des Humankapitals in den alten wie auch in den neuen Bundesländern in den letzten Jahrzehnten in unterschiedlichen Maßen gewandelt.

Sachsen-Anhalt ist im Produzierenden Gewerbe sehr ähnlich strukturiert wie Sachsen, im Dienstleistungsbereich zeigen sich jedoch große Unterschiede. Das Land ist das einzige, in dem der Anteil des Handels seit der Wiedervereinigung gestiegen ist und dabei weit über dem der anderen östlichen und auch vieler westdeutscher Flächenländer liegt. Für den Sektor Grundstücks-, Wohnungswesen, Vermietung und Erbringung von Dienstleistungen, welcher u.a. einen Großteil der Unternehmensdienstleistungen umfasst, gilt das Gegenteil. Sachsen-Anhalt ist das einzige Bundesland, in dem dieser Sektor nicht wenigstens ein Fünftel der BWS ausmacht.

Die Entwicklung des Produzierenden und insbesondere des verarbeitenden Gewerbes in Thüringen ist mit Abstand die dynamischste aller ostdeutschen Bundesländer. Sein Anteil hat bereits den Durchschnitt der westdeutschen Länder erreicht und liegt erheblich über dem der anderen NBL. Entsprechend kleine Anteile haben einige Dienstleistungssektoren zu verzeichnen, insbesondere Verkehr und Nachrichtenübermittlung, aber auch das Grundstücks-, Wohnungswesen, Vermietung und Erbringung von Dienstleistungen. Insgesamt entspricht die skizzierte Entwicklung und die wieder wachsende Rolle des verarbeitenden Gewerbes zwar dem J-kurvenförmigen Verlauf, der nach der Chenery-Hypothese für die NBL zu erwarten gewesen ist (s.o.). Bei fortgesetzter Strukturkonvergenz mit Westdeutschland befinden sie sich jedoch auf dem Weg zu einer »Überindustrialisierung« – d.h. das Gewicht des verarbeitenden Gewerbes wird gemessen am Pro-Kopf-Einkommen zu groß, dass des Dienstleistungsbereichs zu gering sein –, ohne damit die Hypothese allzu normativ interpretieren zu wollen.

### *Ergebnisse der Analyse*

#### *Ostdeutschland insgesamt*

Tabelle 2 spiegelt den bekannten Befund wider, dass spätestens im Jahr 1997 der Aufholprozess Ostdeutschlands ins Stocken geriet – seitdem lag die Veränderungsrate der BWS Ostdeutschlands nicht mehr über der »Konjunkturkomponente«, sondern war praktisch mit der westdeutschen Entwicklung identisch.<sup>10</sup> Die »Strukturkomponente« wirkte hemmend auf den Angleichungsprozess – wie erwähnt bremste die Anpassung des überdimensionierten Bausektors und die Redimensionierung des öffentlichen Sektors. Zusammengenommen überstieg dies zwar kaum ein Fünftel der Veränderungsrate – vergli-

<sup>10</sup> Auf eine differenzierte Darstellung spezifischer Aspekte der Entwicklung einzelner Branchen, der Absatz- und Faktormärkte, der regulatorischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Zeit von 1989 bis 1995 und ihrer Bedeutung für die heutigen Strukturen muss aus Platzgründen verzichtet werden. Vgl. dazu ausführlich den letzten Anpassungsbericht der Wirtschaftsforschungsinstitute (DIW, IfW und IWH 1999).

Tab. 2  
Shift-Share-Komponenten der BWS der NBL 1992– 2006<sup>a)</sup>, in Prozent

| Jahr       | K    | NBL  |      | Brandenburg |      | Mecklenburg-Vorp. |      | Sachsen |      | Sachsen-Anhalt |      | Thüringen |      |      |      |      |      |      |
|------------|------|------|------|-------------|------|-------------------|------|---------|------|----------------|------|-----------|------|------|------|------|------|------|
|            |      | Sk   | St   | Sk          | Su   | Sk                | St   | Sk      | Su   | Sk             | St   | Sk        | Su   |      |      |      |      |      |
| 1992       | 1,5  | 0,8  | 7,6  | 10,0        | 1,3  | 5,5               | 8,3  | 0,4     | 6,5  | 8,4            | 0,8  | 6,5       | 8,9  | 0,8  | 6,6  | 9,0  | 14,6 | 16,9 |
| 1993       | -2,4 | 0,5  | 14,3 | 12,4        | 0,7  | 14,1              | 12,3 | 0,5     | 13,1 | 11,2           | 0,6  | 13,9      | 12,1 | 0,3  | 15,1 | 13,0 | 15,3 | 13,2 |
| 1994       | 1,4  | -0,5 | 11,0 | 11,9        | -0,8 | 10,9              | 11,5 | -0,5    | 11,3 | 12,2           | -0,4 | 11,7      | 12,7 | -0,5 | 9,4  | 10,3 | 11,3 | 12,3 |
| 1995       | 1,6  | -0,6 | 5,6  | 6,7         | -0,4 | 6,7               | 7,9  | -0,4    | 7,0  | 8,2            | -0,6 | 7,1       | 8,1  | -0,7 | 3,8  | 4,7  | 2,6  | 3,5  |
| 1996       | 1,2  | -0,6 | 2,6  | 3,2         | -1,2 | 3,3               | 3,4  | -0,1    | 2,0  | 3,1            | -0,5 | 2,6       | 3,3  | -0,8 | 2,6  | 2,9  | 2,3  | 3,1  |
| 1997       | 2,1  | -0,8 | 0,7  | 2,0         | -0,8 | 1,1               | 2,3  | -0,8    | 0,6  | 1,8            | -0,8 | -1,0      | 0,3  | -0,8 | 1,8  | 3,1  | 2,4  | 3,8  |
| 1998       | 2,3  | -0,1 | -1,4 | 0,8         | -0,1 | -1,2              | 1,1  | -0,3    | -2,2 | -0,1           | 0,0  | -1,7      | 0,7  | -0,1 | -1,7 | 0,5  | -0,5 | 1,7  |
| 1999       | 1,9  | 0,3  | 0,5  | 2,7         | 0,3  | 1,7               | 4,0  | 0,6     | 0,7  | 3,2            | 0,2  | 0,0       | 2,1  | 0,3  | -0,5 | 1,7  | 0,2  | 3,3  |
| 2000       | 4,0  | -0,6 | -1,4 | 1,9         | -0,7 | 0,7               | 4,0  | -0,8    | -2,4 | 0,8            | -0,6 | -2,4      | 1,0  | -0,6 | -1,6 | 1,8  | -1,0 | 2,5  |
| 2001       | 1,6  | -0,5 | 0,0  | 1,2         | -0,7 | -0,2              | 0,7  | -0,3    | -0,8 | 0,5            | -0,5 | 0,8       | 2,0  | -0,5 | -0,9 | 0,3  | 0,4  | 1,7  |
| 2002       | 0,2  | 0,2  | 1,0  | 1,4         | 0,4  | -0,6              | 0,0  | 0,2     | -0,1 | 0,3            | 0,2  | 2,2       | 2,6  | 0,1  | 2,0  | 2,4  | 0,0  | 0,6  |
| 2003       | -0,2 | -0,2 | 1,2  | 0,8         | -0,3 | 0,3               | -0,2 | -0,3    | 0,3  | -0,1           | -0,2 | 1,9       | 1,5  | -0,2 | 0,3  | -0,1 | 2,2  | 1,9  |
| 2004       | 1,7  | 0,3  | 0,1  | 2,1         | 0,6  | -0,3              | 1,9  | 0,5     | -0,2 | 2,0            | 0,1  | 0,6       | 2,4  | 0,5  | -0,6 | 1,6  | 0,6  | 2,5  |
| 2005       | 1,0  | -0,6 | -0,1 | 0,3         | -0,8 | 0,7               | 0,9  | -0,9    | 0,5  | 0,6            | -0,4 | -0,4      | 0,2  | -0,6 | -0,8 | -0,4 | -0,2 | 0,5  |
| 2006       | 2,9  | -0,7 | 1,1  | 3,3         | -0,9 | 0,7               | 2,8  | -1,0    | 0,2  | 2,1            | -0,7 | 1,7       | 3,9  | -0,6 | 0,9  | 3,2  | 1,1  | 3,5  |
| 1992– 1996 | 0,7  | -0,1 | 8,2  | 8,8         | -0,1 | 8,1               | 8,7  | 0,0     | 8,0  | 8,6            | 0,0  | 8,4       | 9,0  | -0,2 | 7,5  | 8,0  | 9,2  | 9,8  |
| 1997– 2001 | 2,4  | -0,3 | -0,3 | 1,7         | -0,4 | 0,4               | 2,4  | -0,3    | -0,8 | 1,3            | -0,3 | -0,8      | 1,2  | -0,3 | -0,6 | 1,5  | 0,5  | 2,6  |
| 2002– 2006 | 1,1  | -0,2 | 0,7  | 1,6         | -0,2 | 0,2               | 1,1  | -0,3    | 0,2  | 1,0            | -0,2 | 1,2       | 2,1  | -0,2 | 0,4  | 1,3  | 0,8  | 1,8  |

<sup>a)</sup> Auf der Basis von 15 Wirtschaftszweigen, preisbereinigt. Zu den Einzelheiten vgl. Text. K – Konjunkturkomponente, Sk – Strukturkomponente, St – Standortkomponente, Su – Summe.

Quelle: Berechnungen der Autoren nach Angaben des AK VGRdL.

chen mit der Periode 1992/1996 war dies allerdings beträchtlich. Auch bedingt durch die mehrfach negative »Standortkomponente« wuchs die Wirtschaft in Ostdeutschland etwas schwächer als in Westdeutschland. In der Periode 2002/2006 änderte sich dies neuerlich: Die BWS expandierte fast 50% stärker als in Westdeutschland; aus der SSA-Perspektive Ergebnis der »Standortkomponente« – die »Strukturkomponente« wirkte weiterhin retardierend.

Insgesamt ist bemerkenswert, erstens, der seit 1997 mit großem Abstand dominierende Einfluss der »Konjunkturkomponente«; zweitens, das gleichzeitig deutliche Gewicht der »Standortkomponente«, das freilich kaum über ein Drittel der Konjunkturkomponente hinausging; schließlich, drittens, die praktisch ungebrochen retardierende Rolle der »Strukturkomponente«, wobei auch deutlich wird, mit welchem unterschiedlichem Tempo – aus welchen Gründen auch immer – sich etwa die Anpassungen im Privaten und im Öffentlichen Sektor vollzogen (vgl. Tab. 2 und 3).<sup>11</sup>

#### Länderergebnisse

Alles in allem ist die Entwicklung der »Strukturkomponente« in den einzelnen Ländern ähnlich und korrespondiert mit der Ostdeutschlands insgesamt. Kleinere Unterschiede lassen sich nur für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg identifizieren: Die »Strukturkomponente« ist in beiden Ländern etwas volatil als in den anderen, insgesamt stellt sich der Verlauf allerdings sehr ähnlich dar; Ausnahmen bilden die Jahre 1992 und 1996, in denen für Brandenburg zunächst der mit Abstand höchste Wert der »Strukturkomponente« – bedingt durch den hohen Anteil des Bergbaus und Gewinnung von Steinen und Erden –, und 1996 die niedrigste »Strukturkomponente« zu registrieren war, diesmal »verursacht« vom Sektor Öffentliche Dienstleistungen. Mecklenburg-Vorpommern verzeichnete 1992 eine im Vergleich sehr geringe »Strukturkomponente«.

Angesichts des geringen Beitrags der »Strukturkomponente« und den Ausführungen zur Sektoralstruktur beschränken sich die weiteren Bemerkungen auf die »Standortkomponente« (vgl. Tab. 3). Die Ergebnisse für die Wirtschaftszweige bestätigen das Bild einer vergleichsweise großen Ähnlichkeit der Entwicklung in den fünf Bundesländern, auch was den zeitlichen Verlauf der Entwicklung angeht. Bezüglich des verarbeitenden Gewerbes hat sich in den meisten neuen Ländern die »Standortkomponente« gegenüber deren Rückgang 1997/2001 wieder deutlich erhöht – wichtig-

te Ausnahme ist Brandenburg. Zum Teil wird letzteres kompensiert durch die Entwicklung im Bereich der privaten Dienstleistungen, wozu vor allem die Sektoren Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Grundstücks- und Wohnungswesen etc. beitrugen.

Die Standortkomponente des Baugewerbes ist mittlerweile mehr oder weniger durchgängig negativ, wobei der dämpfende Einfluss maximal 0,2 Prozentpunkte (bzw. bis zu einem Fünftel der Veränderungsrate der Wertschöpfung) ausmacht. Bei Handel, Gastgewerbe und Verkehr sind mittlerweile nur noch für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern positive Beiträge zu verzeichnen, die zudem sehr bescheiden sind. Besser sieht es dagegen mit den Beiträgen von Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen aus, die zwischen 0,3 und 0,9% Wachstumspunkten erreichen und nur für Sachsen-Anhalt Null sind. Bei den Öffentlichen und Privaten Dienstleistern sind seit 2002 praktisch in allen ostdeutschen Ländern negative »Standortbeiträge« zu registrieren, die mittlerweile bis zu 0,5 Prozentpunkte der Zuwachsrate der BWS erreichen, wobei das Tempo der Redimensionierung variiert, ohne dass zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen der einzelnen Länder einheitliche Tendenzen zu erkennen wären.

#### Schlussfolgerungen

Die Wirtschaft in Ostdeutschland hat in den letzten Jahren auf dem Weg zur »strukturellen Konvergenz« mit Westdeutschland insgesamt deutliche Fortschritte gemacht und damit auch Grundlagen für eine weitere Angleichung der Einkommen und letztlich auch der Beschäftigung geschaffen. Die Stockung dieses Prozesses u.a. wegen der unvermeidlichen Redimensionierung des Baugewerbes zu Beginn des neuen Jahrtausends ist vermutlich insofern größtenteils überwunden, als der Anteil des Baugewerbes nur noch wenig höher als in den westdeutschen Flächenländern ist. Die Anteile der Industrie- und der (privaten) Dienstleistungssektoren sind gestiegen, die Wirtschaftsstruktur hat sich entsprechend qualitativ verbessert. Dass sich diese Entwicklungen noch nicht in höheren Wachstumsraten niedergeschlagen haben, ist zum einen auf strukturelle Besonderheiten zurückzuführen, wie die Entwicklung der Strukturkomponente gezeigt hat, zum anderen aber auch auf die zurückgehende Bevölkerung. Es ist zu befürchten, dass die demographische Entwicklung in den NBL, namentlich mit Blick auf die westdeutschen »Zuwanderungsländer«, auch weiterhin bremsend wirkt.

Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass die strukturelle Differenzierung der NBL – in Grenzen – eher zu- als abnimmt und so die Homogenisierungspolitik der DDR via Stärkung der nördlichen Bezirke wieder rückgängig macht. So ist die

<sup>11</sup> Hier, wie bei der Analyse auf der Länderebene, sind die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der unterschiedlichen Aggregationsstufen gering. Die Strukturkomponente in tieferer Gliederung erreicht allerdings häufig absolut größere Werte und ist im Zeitablauf volatil. Auch die Unterschiede zwischen nominaler und preisbereinigter Betrachtung sind insgesamt bescheiden.

**Tab. 3**  
**Standortkomponenten der Shift-Share-Analyse 1992 bis 2006, Fünfjahresdurchschnitte, in Prozent<sup>a)</sup>**

| Sektor   | NBL               |                   |                   | Brandenburg       |                   |                   | Mecklenburg-Vorpommern |                   |                   | Sachsen           |                   |                   | Sachsen-Anhalt    |                   |                   | Thüringen         |                   |                   |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|  | 1992<br>–<br>1996 | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 | 1992<br>–<br>1996 | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 | 1992<br>–<br>1996      | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 | 1992<br>–<br>1996 | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 | 1992<br>–<br>1996 | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 | 1992<br>–<br>1996 | 1997<br>–<br>2001 | 2002<br>–<br>2006 |
| A+B Land- und Forstwirtschaft; Fischerei                                       | 0,2               | 0,0               | -0,1              | 0,2               | 0,1               | -0,1              | 0,2                    | 0,1               | -0,2              | 0,2               | 0,0               | 0,0               | 0,2               | 0,0               | -0,1              | 0,2               | 0,0               | -0,1              |
| C-E Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe                                     | 2,0               | 0,5               | 0,8               | 1,7               | 0,1               | 0,0               | 1,0                    | 0,0               | 0,3               | 1,9               | 0,6               | 1,3               | 1,9               | 0,4               | 0,9               | 3,7               | 1,3               | 1,1               |
| C Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden                                  | -0,1              | -0,1              | 0,0               | -0,3              | -0,3              | 0,0               | 0,1                    | 0,0               | 0,0               | -0,1              | -0,1              | 0,0               | 0,0               | -0,1              | 0,0               | 0,1               | 0,0               | 0,0               |
| D Verarbeitendes Gewerbe   | 2,0               | 0,8               | 0,8               | 2,4               | 0,5               | 0,1               | 0,6                    | 0,2               | 0,3               | 1,9               | 0,9               | 1,3               | 1,6               | 0,6               | 0,9               | 3,2               | 1,4               | 1,1               |
| E Energie- und Wasserversorgung  | 0,0               | 0,0               | 0,0               | -0,3              | 0,2               | 0,0               | 0,1                    | -0,1              | -0,1              | -0,1              | -0,1              | 0,0               | 0,2               | 0,1               | 0,0               | 0,2               | 0,0               | 0,0               |
| F Baugewerbe   | 2,2               | -1,3              | -0,1              | 2,5               | -1,3              | -0,2              | 2,0                    | -1,0              | -0,2              | 2,5               | -1,4              | -0,1              | 2,1               | -1,4              | -0,1              | 1,8               | -1,0              | -0,1              |
| G-I Handel; Gastgewerbe und Verkehr  | 2,6               | -0,2              | 0,0               | 2,6               | 0,3               | 0,1               | 2,7                    | -0,4              | 0,1               | 2,5               | -0,5              | 0,0               | 2,5               | 0,2               | 0,0               | 2,5               | -0,3              | 0,0               |
| G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern | 1,0               | -0,1              | 0,0               | 1,0               | 0,0               | -0,1              | 0,9                    | -0,3              | 0,0               | 1,0               | -0,3              | -0,1              | 1,2               | 0,3               | 0,0               | 1,2               | 0,0               | 0,0               |
| H Gastgewerbe  | 0,3               | 0,0               | 0,0               | 0,2               | 0,0               | 0,0               | 0,3                    | 0,0               | 0,0               | 0,3               | 0,0               | 0,0               | 0,2               | 0,0               | 0,0               | 0,3               | 0,0               | 0,0               |
| I Verkehr und Nachrichtenübermittlung  | 1,3               | -0,1              | 0,0               | 1,4               | 0,3               | 0,1               | 1,5                    | -0,1              | 0,0               | 1,3               | -0,2              | 0,0               | 1,0               | -0,1              | 0,0               | 1,1               | -0,2              | 0,0               |
| J+K Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen                  | 2,3               | 0,7               | 0,4               | 2,0               | 1,0               | 0,9               | 2,3                    | 0,7               | 0,3               | 2,6               | 0,5               | 0,4               | 1,6               | 0,4               | 0,0               | 2,6               | 0,8               | 0,3               |
| J Kredit- und Versicherungsgewerbe   | 0,4               | 0,0               | -0,1              | 0,3               | 0,1               | 0,0               | 0,3                    | 0,0               | -0,1              | 0,5               | 0,1               | -0,1              | 0,3               | 0,0               | 0,0               | 0,4               | 0,0               | -0,1              |
| K Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung, Erbringung von Dienstleistungen  | 1,8               | 0,6               | 0,5               | 1,6               | 0,9               | 0,9               | 1,8                    | 0,7               | 0,5               | 2,0               | 0,4               | 0,5               | 1,3               | 0,3               | 0,0               | 2,1               | 0,8               | 0,4               |
| L-P Öffentliche und private Dienstleister                                      | 0,6               | -0,2              | -0,3              | 0,7               | 0,1               | -0,5              | 1,1                    | -0,4              | -0,1              | 0,4               | -0,2              | -0,2              | 0,6               | -0,3              | -0,2              | 0,7               | -0,3              | -0,3              |
| L Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung                     | 0,4               | 0,0               | -0,1              | 0,6               | 0,1               | -0,2              | 0,5                    | 0,1               | 0,0               | 0,3               | 0,0               | -0,1              | 0,4               | 0,0               | -0,2              | 0,3               | 0,0               | -0,1              |
| M Erziehung und Unterricht   | -0,5              | 0,1               | -0,1              | -0,4              | 0,2               | -0,2              | -0,2                   | -0,2              | 0,0               | -0,6              | 0,1               | 0,0               | -0,5              | 0,1               | 0,0               | -0,4              | 0,0               | -0,2              |
| N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen                                     | 0,2               | 0,0               | 0,0               | 0,2               | 0,1               | 0,0               | 0,4                    | 0,0               | 0,1               | 0,1               | -0,1              | 0,0               | 0,3               | -0,1              | 0,0               | 0,4               | -0,1              | 0,0               |
| O Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen      | 0,5               | -0,2              | -0,1              | 0,5               | -0,2              | 0,0               | 0,6                    | -0,3              | -0,1              | 0,5               | -0,2              | -0,1              | 0,4               | -0,2              | 0,0               | 0,5               | -0,2              | -0,1              |
| P Private Haushalte mit Hauspersonal   | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0                    | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0               |

<sup>a)</sup> Preisbereinigt, zu den Einzelheiten vgl. Text.

Quelle: Berechnungen der Autoren nach Angaben des AK VGRdL.

Re-Industrialisierung in den drei südlichen Ländern deutlich weiter fortgeschritten als in den beiden nördlichen und knüpft damit an die Strukturen Mitteldeutschlands der Vorkriegszeit an. In Brandenburg hat sich dagegen, vermutlich durch den »Speckgürtel« um Berlin, ein vergleichsweise großer Dienstleistungssektor entwickelt, während Mecklenburg-Vorpommern noch am stärksten durch die Landwirtschaft

und das Ernährungsgewerbe geprägt ist. Auf der Länder-ebene deutet nur wenig auf eine Annäherung der Strukturen hin, zumal auch die absehbaren demografischen Entwicklungen eher für eine Verfestigung der Unterschiede sprechen. Ganz anders auf der Ebene der Städte und Kreise. Hier können die Differenzierungsmöglichkeiten – Sektoral- und Standortkomponente – wesentlich größere Beiträge leis-

ten (Heilemann und Wappler 2007). Entsprechend kommt es seit einigen Jahren auch zu Modifizierungen des Angleichungsziels seitens der Politik, was Breite (»Leuchttürme«) und Maßstab der Angleichung (»wirtschaftsschwache Flächenländer«) angeht.

Auf eine weitere Bewertung der Strukturfunde wird hier verzichtet, zumal sie in erster Linie dem westdeutschen Muster zu gelten hätte. Zwei Aspekte verdienen gleichwohl festgehalten zu werden: Erstens, die strukturelle Entwicklung Ostdeutschlands bedeutet mindestens auf absehbare Zeit wenn nicht eine weitere Industrialisierung, so doch eine Verlangsamung der Tendenz zur Dienstleistungsgesellschaft, wie sie mit Blick auf das Entwicklungsniveau der deutschen Wirtschaft (Pro-Kopf-Einkommen) zu erwarten wäre. Damit dürfte, zweitens, auch eine starke und zunehmende (direkte) Exportorientierung der ostdeutschen Wirtschaft einhergehen.<sup>12</sup> Alles in allem also eine Entwicklung, die mit viel Wettbewerbs- und Innovationsdruck und großen Einkommenschancen verbunden, aber naturgemäß nicht ohne Risiken ist, wie die gegenwärtige Krise gezeigt hat. Andererseits stellt die Krise auch ein in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik einmaliges Zusammentreffen mehrerer Krisen dar, die für sich genommen leichter zu bewältigen gewesen wären. Dass der, aus einer Reihe von Gründen, seit längerem einmalig hohe Außenbeitrag die Risikoexponiertheit Deutschlands erhöhte, steht dabei auf einem anderen Blatt und spricht nicht per se gegen die Exportorientierung.

Ohne Frage sprechen die vorliegenden Befunde, jedenfalls auch mit Blick auf Deutschland insgesamt, dafür, die Wirtschaftsförderung in den NBL nicht mehr primär am verarbeitenden Gewerbe und an der Kapitalintensivierung bzw. an westdeutschen Vorbildern zu orientieren, von anderen Möglichkeiten der Stärkung ihres Wachstums- und Innovationspotentials ganz abgesehen (vgl. Ragnitz 2009).

Vorläufig von ausschlaggebender Bedeutung bleibt in Ostdeutschland für die Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung das (westdeutsche) Wirtschaftswachstum insgesamt. Selbst wenn der Beitrag der Struktur- und vor allem der Standortkomponente Werte von 1 Prozentpunkt oder mehr erreichen sollte, wird sich auch auf dem gegenwärtigen niedrigen Wachstumsniveau der alten Bundesländer der Angleichungsprozess noch über einen sehr langen Zeitraum hinziehen. »Zusammen wachsen« wird zum »Zusammenwachsen« nicht ausreichen, wenn damit die Einkommensangleichung gemeint ist – eine Erfahrung, die auch die westdeutschen Bundesländer machen mussten.

## Literatur

- Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder«, AK VGRdL (Hrsg., 2009), *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008*, Reihe 1 Länderergebnisse, Band 1, Stand: Februar 2009.
- DIW und IfW (1991 ff.), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, erster Bericht und folgende, Kiel.
- DIW, IfW und IWH (Hrsg., 1999), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, neunzehnter Bericht (Forschungsreihe 5/1999), Halle.
- Döhrn, R. und U. Heilemann (1996), »The Chenery hypothesis and structural change in Eastern Europe«, *Transition Economics* 4, 411–425.
- Döhrn, R. und U. Heilemann (2003), »Nochmals: Die Chenery-Hypothese und der Strukturwandel in Osteuropa«, in: D. Cassel und P.J.J. Welfens (Hrsg.), *Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union*. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Lucius&Lucius, Stuttgart, 375–391.
- Graskamp, R., U. Heilemann und K. Lötze (1996), »Die strukturelle Erneuerung Ostdeutschlands – Versuch einer Zwischenbilanz«, *RWI-Mitteilungen* 47, 53–80.
- Heilemann, U. und S. Wappler (2007), »Standortfaktor bestimmt Sachsens Wachstum – Ergebnisse einer Shift-Share-Analyse.« *Statistik in Sachsen, Fachzeitschrift für Statistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen* 13(4), 21–31.
- Klein, J. (2002), *Strukturierte Arbeitslosigkeit: Theorie und empirische Untersuchung mittels Shift-Share-Analyse*, Bremen.
- Mickiewicz, T. und A. Zalewska (2006), »De-Industrialisation – Rowthorn and Well's model revisited«, *Acta Oeconomica* 56, 143–166.
- Paqué, K.-H. (2009), »Die Bilanz – Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit«, Hanser, München.
- Ragnitz, J. (2009), »Ostdeutschland heute – Viel erreicht, viel zu tun,« *ifo Schnelldienst* 62(18), 3–13.
- RWI (Hrsg., 1990), *DDR-Wirtschaft. RWI-Mitteilungen* 41, 1–204.
- Sinn, G. und H.-W. Sinn (1991), *Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Tassinopoulos, A. (2000), *Die Prognose der regionalen Beschäftigungsentwicklung*, (IAB-Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 239), Nürnberg.

<sup>12</sup> Vgl. dazu im Einzelnen auch das Plädoyer für das Verarbeitende Gewerbe von Paqué (2009, S. 231 ff.).



Eckhard Wurzel\*

## Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren

Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft ist keineswegs zum Stillstand gekommen, aber es verbleiben signifikante Strukturschwächen, die überwunden werden müssen (vgl. Ragnitz 2009; Ragnitz et al. 2009). Gleichzeitig stellen der starke Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Verschiebungen in der Altersstruktur und sich verstärkende regionale Ungleichgewichte der Bevölkerungsentwicklung eine neue, zunächst so nicht vorausgesehene, große Herausforderung für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik dar. Ceteris paribus wird die prognostizierte demographische Entwicklung das Wachstum des Produktionspotentials in den neuen Ländern deutlich vermindern und die Heterogenität regionaler Wirtschaftsentwicklung vergrößern. Für den öffentlichen Sektor verstärkt dies den Druck auf die Einnahmenseite des Budgets, während die Pro-Kopf-Ausgaben für vorhandene Infrastruktur aufgrund des hohen Fixkostenanteils bei der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen steigen werden. Ferner sind einschneidende Änderungen im Leistungsgefüge der Länder und Gemeinden gefordert, die in bestimmten Bereichen mit Mehrausgaben verbunden sind (vgl. zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgaben von Ländern und Gemeinden etwa: Seitz 2008a; Hofmann, Kempkes und Seitz 2008; Freigang und Hofmann 2008).

Um verbleibende alte und die neuen Herausforderungen beantworten zu können, kommt es darauf an, die institutionellen Stellschrauben in den verschiedenen Bereichen der Volkswirtschaft – auf dem Arbeitsmarkt, den Produktmärkten und im Bereich des öffentlichen Sektors – so zu justieren, dass brachliegende oder unterbeschäftigte Ressourcen besser aktiviert und dort eingesetzt werden können, wo

sie den größten Nutzen bringen. Dies ist eine Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf Bundesebene ebenso wie in der Sphäre der neuen Länder selber. Vieles deutet auf Fortschritte bei der Effizienz des öffentlichen Sektors in den neuen Ländern hin, so die verbesserte Nutzung der Solidarpaktmittel für investive Zwecke und die fortschreitende Verminderung des Verwaltungspersonalbestandes pro Kopf der Bevölkerung auch bei sinkenden Einwohnerzahlen (vgl. zur Verwendung der Solidarpaktmittel Wilde und Freye 2009; Ragnitz 2006; 2005). Es bedarf jedoch erheblicher weiterer Anstrengungen, um die öffentlichen Haushalte hinreichend zu konsolidieren und besser auf eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik hin auszurichten. Betrachten wir einige Elemente, die hierzu beitragen können.

## Ausgabenprogramme umfassend evaluieren

Viel hängt davon ab, dafür zu sorgen, dass Ausgabenentscheidungen auf der Grundlage umfassender Informationen über die Kosten und den Nutzen der Projekte getroffen werden können. Bei investiven Ausgaben bedeutet dies, die Wirkungen eines Projektes auf die Entwicklung der Wirtschaft ex ante zu evaluieren, die mit dem Projekt verbundenen zukünftigen Ausgaben- und Einnahmenströme der Kapital- und laufenden Rechnung für die Lebensdauer des Projektes abzuschätzen und die Ergebnisse mit alternativen Projekten zu vergleichen. Zur Umsetzung dieses Konzeptes bedarf es erheblicher Änderungen im System der Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltungen, das auf die Verbuchung laufender Finanzströme ausgelegt ist. Bei der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen ist koordiniertes Vorgehen der Gebietskörperschaften notwendig, um vergleichbare Standards zu schaffen.

Bei der Evaluierung und Planung ist es wichtig, externe Effekte von Infrastrukturprojekten über gegenwärtige Länder- und Gemeindegrenzen hinweg mit einzubeziehen. Beispielsweise können Investitionen in das Straßenverkehrssystem nur dann in einer Weise dimensioniert werden, dass sie ihr volles Potential entfalten, wenn ihre Auswirkungen in anderen Regionen umfassend berücksichtigt werden.<sup>1</sup> Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland wird in weiten Bereichen – etwa bei Schul- und Verwaltungsgebäuden, Kultur- und Freizeiteinrichtungen – eine geographische Konzentration von Infrastrukturleistungen bei gleichzeitigem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erfordern. Segmentierte Zuständigkeiten bei der Planung und Evaluierung können zu Ressourcenverschwendung führen.

Beispielsweise erschweren jeweils verschiedene Zuständigkeiten für kommunale Straßen, Kreisstraßen, Landes-

\* Dr. Eckhard Wurzel ist Senior Economist im Economics Department der OECD.

<sup>1</sup> Je nach Größe und Geographie der Gebietskörperschaften können gewisse Infrastruktur-Externalitäten bedeutend sein (vgl. Blöchliger und Petzold 2009).



straßen und Bundesstraßen die Evaluierung und Planung für den Ausbau und die Instandhaltung des Straßenverkehrssystems. Ferner können Principal-Agent-Probleme bei der Planung von Fernstraßen, die mit Anreizen für Kostenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften verbunden sind, Ineffizienzen bei Investitionsentscheidungen im Straßenbau weiter vergrößern (vgl. Bundesrechnungshof 2004). Zur Lösung solcher Probleme bedarf es demnach der Überprüfung von Zuständigkeiten und der Kooperation zwischen Verwaltungen, die es ermöglichen, umfassend zu planen und die Kosten für die Bereitstellung von Verkehrs- und anderen Infrastrukturleistungen besser zu internalisieren.

Auch die laufende Erfolgskontrolle ergriffener Maßnahmen mit Hilfe geeigneter Indikatoren kann die Effektivität öffentlicher Dienstleistungen erhöhen und Kosten senken.<sup>2</sup> Dabei ist ein bedeutender Gesichtspunkt, die Ergebnisse der Aktionen der Länder und Gemeinden miteinander vergleichen zu können und voneinander zu lernen (»Best Practice«). Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kooperation zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Leistungsvergleichen sind inzwischen, den Empfehlungen der Föderalismusreformkommission folgend, geschaffen worden. Wichtig ist auch, die Gemeinden mit einzubeziehen, wozu es der Entwicklung von Bewertungsverfahren und Leistungsindikatoren bedarf, die eine breite Anwendung unter den Gemeinden mit vertretbarem Aufwand ermöglichen. So zeigen etwa Erfahrungen mit dem Programm »Stadtumbau Ost«, dass die Qualität der Datenerfassung zwischen den beteiligten Gemeinden stark schwankte und die Datenerfassung oft mit beträchtlichem personellen Aufwand der Gemeinden verbunden war, so dass eine Reduktion der verwendeten Indikatoren angezeigt war (vgl. Landesrechnungshof Brandenburg 2008).

### Öffentlich-private Partnerschaften: Mit Vorsicht zu behandeln

Nutzung von Marktmechanismen, in Form von öffentlichen Ausschreibungen im Beschaffungswesen, »Outsourcing« der Erstellung von Dienstleistungen an Betriebe außerhalb der öffentlichen Verwaltung und öffentlich-privaten Partnerschaften bei Investitionsprojekten, kann mit Effizienzgewinnen bei der Produktion öffentlicher Leistungen verbunden sein.<sup>3</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn der Wettbewerb zwischen privaten Anbietern als Motor für Kostensenkungen und Produktivitätssteigerungen genutzt werden kann, wie das insbesondere bei öffentlichen Ausschreibungen oft der Fall ist. In den vergangenen Jahren sind öffentlich-private

Partnerschaften (ÖPPs) zunehmend auf Interesse gestoßen. Die besondere Bedeutung des Ausbaus und der Konzentration von Infrastruktur in Ostdeutschland legt es nahe, das Potential von ÖPPs bei Infrastrukturinvestitionen auszuloten. Allerdings zeigt die Erfahrung in anderen Ländern, dass ÖPPs in der Praxis mit erheblichen finanziellen Risiken für den öffentlichen Sektor verbunden sein können. Diese können von den ÖPP-Projekten selber oder von unzureichender Beachtung der langfristigen Ausgabenbelastungen des öffentlichen Budgets ausgehen.

Bei ÖPPs kooperieren die Verwaltung und private Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen. Die Verwaltung spezifiziert die vom privatwirtschaftlichen Partner zu erbringenden Leistungen, während dieser im ÖPP-Grundmodell die Infrastruktur konzipiert, vorfinanziert, aufbaut und die mit der Infrastruktur erzeugten Dienstleistungen anbietet. Die vertragliche Bindung der Partner erstreckt sich über mehrere Jahre, ja Jahrzehnte. Transaktions- und Finanzierungskosten sind bei ÖPPs größer als bei traditionellem Verfahren, bei dem Investitionsprojekte in Auftrag gegeben, binnen kurzer Zeit aus dem öffentlichen Haushalt finanziert und die Infrastrukturdienstleistungen von der Verwaltung gegen Gebühren oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf deshalb bedeutender Effizienzgewinne, damit die Gesamtkosten eines Investitionsprojektes über den Lebenszyklus hinweg bei ÖPPs geringer sind als bei konventionellem Verfahren. Ob dies der Fall ist, hängt wiederum weitgehend davon ab, in welchem Umfang verschiedene Risiken, die mit dem Bau, Eigentum und Betrieb von Infrastruktur verbunden sind, vom öffentlichen auf den privaten Sektor – zwecks effizienterem Risikomanagement – verlagert werden können.

In Ostdeutschland sind die Risiken eines Kapazitätsüberhangs bei Infrastrukturinvestitionen wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung, oft einhergehend mit wirtschaftlicher Strukturschwäche und geringer Siedlungsdichte, besonders groß. Dies ist ein bedeutender Anknüpfungspunkt für den Risikotransfer vom öffentlichen auf den privaten Sektor, wenn das Potential von ÖPPs unter den Bedingungen in den neuen Ländern ausgeschöpft werden soll. Würde die öffentliche Verwaltung dem privaten Träger einer Infrastruktureinrichtung Einnahmen garantieren, die von der zukünftigen Nachfrage nach den Infrastrukturdienstleistungen unabhängig sind, so würde der fehlende Risikotransfer die Anreize für den privatwirtschaftlichen Partner mindern, für einen kostengünstigen Betrieb der Anlage zu sorgen. Andererseits werden jedoch gerade angesichts ungünstiger demographischer Entwicklungen in strukturschwachen Regionen viele regionale Investitionsprojekte für ÖPPs nicht tragfähig sein. Dies könnte zu einem gewissen Teil dadurch behoben werden, dass einzelne Projekte zu einem größeren Gesamtprojekt zusammengefasst werden. Dies vergrößert nicht nur das Transaktionsvolumen, sondern könnte

<sup>2</sup> Für einen Überblick über die Nutzung von Leistungsindikatoren auf Länder- und Gemeindeebene innerhalb der OECD vgl. Mizell (2008).

<sup>3</sup> Für einen Überblick über die Nutzung von Marktmechanismen in OECD-Ländern vgl. Blöchliger (2008).

im Aggregat auch das mit kleinen Infrastrukturprojekten verbundene Risiko vermindern und die Prognostizierbarkeit der Infrastrukturauslastung angesichts volatiler Bevölkerungsentwicklung verbessern. Allerdings besteht die Gefahr, dass ÖPPs gegenüber konventionellen Vergabeverfahren zu günstig erscheinen, wenn Risikotransfers auf die privaten Anbieter vorgenommen werden, obwohl diese mittelfristig nicht tragfähig sind oder von der Verwaltung nicht dauerhaft durchgesetzt werden können. Erfahrungen in anderen Ländern bestätigen das Problem.<sup>4</sup> Spätere Korrekturen können für die öffentlichen Haushalte mit erheblichen Kosten verbunden sein.

Bei privater Vorfinanzierung von Investitionsprojekten werden die öffentlichen Haushalte kurzfristig entlastet. Dies mag gerade für die neuen Länder angesichts wachsenden budgetären Drucks attraktiv erscheinen, birgt aber die Gefahr, dass Entscheidungen selbst dann zugunsten von ÖPPs getroffen werden, wenn deren Kosten im Gegenwartswert höher sind als bei herkömmlichem Auftragsverfahren. Ferner belastet die Finanzierungsstruktur von ÖPPs die öffentlichen Haushalte über lange Zeiträume hinweg mit wiederkehrenden Zahlungen an die privatwirtschaftlichen Partner. Dies schränkt die Flexibilität auf der Ausgabenseite des Budgets ein und kann zu einer Verschleierung zukünftiger budgetärer Verpflichtungen führen. Letzteres wiegt umso schwerer, als die Bevölkerungsalterung bereits mit signifikanten impliziten fiskalischen Belastungen – zunehmende Versorgungsleistungen für Verwaltungspersonal, Sozialleistungen, Umbau von Infrastruktur und Mindereinnahmen – verbunden ist. Der langfristige fiskalische Einfluss von ÖPPs dürfte von Ländern mit hohen Potentialwachstumsraten leichter zu absorbieren sein als von den neuen Bundesländern. Deshalb ist es wichtig, künftige budgetäre Verpflichtungen aus ÖPPs vorab zu erfassen und transparent zu machen. Dies gilt unabhängig davon, dass die eingegangenen Verpflichtungen nach den Buchungsregeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), je nach Umfang des vereinbarten Risikotransfers, nicht als Schulden des Staatssektors in der VGR verbucht werden müssen.

Für die Entscheidung für oder gegen ÖPPs ist es unerlässlich, die Kosten von Investitionsprojekten über den Lebenszyklus des Projektes in Alternativszenarien mit und ohne ÖPPs zu evaluieren. Weitere Bedingungen müssen erfüllt werden. Die komplexen Rahmenbedingungen für Infrastrukturprojekte in den neuen Ländern könnten Anreize für privatwirtschaftliche Anbieter von Infrastrukturdienstleistungen begünstigen, ihren Gewinn auf Kosten der Dienstleistungsqualität zu vergrößern. Die Einrichtung einer ÖPP setzt daher voraus, dass zwischen öffentlichem und privatem Sektor durchsetzbare Verträge abgeschlossen werden kön-

nen, in denen alle relevanten Aspekte der Qualität der zu erbringenden Dienstleistung im Detail festgehalten sind. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass der Aufbau einer Wissensbasis innerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Projektevaluierung und Vertragsgestaltung für den Erfolg von ÖPPs unabdingbar ist, selbst wenn Consulting-Firmen beauftragt werden, ÖPP-Projekte zu analysieren. Viele Länder, die bei der Nutzung von ÖPPs weiter fortgeschritten sind als Deutschland, haben spezialisierte Verwaltungseinheiten für den Umgang mit ÖPPs eingerichtet. Ähnliche Ansätze in Deutschland sollten vertieft und die zuständigen Stellen auf Bundes- und Landesebene unter Einbeziehung der Gemeinden vernetzt werden, wenn ÖPPs für die neuen Länder nutzbar gemacht werden sollen.

### Föderale Strukturen an neue Erfordernisse anpassen

Die oben betrachteten Bereiche zeigen, dass eine effiziente Allokation von Ressourcen oft auch ein hohes Maß an Koordination zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften sowie Änderungen in der Struktur der öffentlichen Verwaltungen erfordern. Freiwillige Kooperation zwischen Gemeinden bietet sich an, wenn sie für alle Beteiligten Vorteile bringt. In der Tat gibt es viele Bereiche, von der Abwasserentsorgung bis zur Verwaltung von Naturparks, wo Kooperation stattfindet. Freiwillige Kooperation kann aber schwierig oder gar nicht zu bewerkstelligen sein, wenn »Trittbrettfahrertum« mit im Spiel ist. Die in den neuen Ländern teilweise stark ausgeprägte Stadt-Umland-Problematik illustriert den Punkt. Umlandgemeinden profitieren häufig von der Infrastruktur der Kernstädte, ohne dass sie hierfür entsprechende Gegenleistungen erbringen müssten. In einigen Regionen, so in Mecklenburg-Vorpommern, wurden diese Ungleichgewichte durch Wanderungsbewegungen zugunsten des städtischen Umlandes in den vergangenen Jahren verstärkt. Das Missverhältnis zwischen Leistung und Kompensation verzerrt sowohl die Ausgabenentscheidungen der Gemeinden als auch die Nachfrage der Bürger nach Infrastrukturdienstleistungen. Zum Problem gehört auch, dass die faktische Subventionierung des Umlandes die Abwanderung in Randlagen begünstigt, was wiederum den dortigen Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur erhöht. Das Phänomen zeigt zudem den potentiellen Einfluss der Bundesgesetzgebung: Anreize für die Zersiedelung des Umlandes und für erhöhte Schadstoffemissionen, wie sie mit der Pendlerpauschale verbunden sind, gehen in die falsche Richtung. Mit Hilfe freiwilliger Vereinbarungen wird eine Umverteilung der Infrastrukturkosten zu Lasten der Umlandgemeinden aus naheliegenden Gründen kaum zu bewerkstelligen sein. Die Kosten könnten jedoch durch von der Landesebene veranlasste Kooperationen (wie in der Schweiz oder in Frankreich) oder Eingemeindungen internalisiert werden.

<sup>4</sup> Eine Darstellung von Erfahrungen mit ÖPPs von Budgetexperten in acht Ländern enthält Posner, Ryu und Tkachenko (2009).

In etlichen ostdeutschen Ländern sind Gebiets- und Verwaltungsreformen angegangen worden oder in Vorbereitung, um leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen und Kosten zu reduzieren. Ökonomischen Kriterien sollte bei Neugliederungen hohes Gewicht eingeräumt werden (vgl. hierzu auch Ragnitz 2007). Befürchtungen, wonach die Vergrößerung von Kreisen die Beteiligung der Bürger am kommunalen Willensbildungsprozess unterlaufen könnte, sind nicht stichhaltig, wie Seitz (2007; 2008b) überzeugend dargelegt hat. Auch wird es der Bürgernähe kaum nutzen, wenn Gebietskörperschaften aufgrund ihres nach ökonomischen Kriterien unangemessenen Zuschnittes ihrer Funktion als Dienstleister in Zukunft immer weniger gerecht werden können.

Ferner sind Änderungen in den Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften untereinander gefragt, um Projektkosten besser der Nutzung entsprechend zuordnen zu können. Beispielsweise könnte bei der Stadt-Umland-Problematik ein Kostenausgleich für die Nutzung von Infrastruktur in den kommunalen Finanzausgleich zwischen Stadt und Umlandgemeinden einbezogen werden, wenn die vollen Kosten der Nutzung von Infrastruktur nicht durch Gebühren abgeltbar sind. Demographische Verschiebungen wären bei der Ausgestaltung der Transfers zu berücksichtigen.

Ein großer Teil der Transfers der Länder an die Gemeinden sind zweckgebunden. Dies gibt den Gemeinden einen Anreiz, ihre Ausgaben zu erhöhen, wenn sie den Vorteil eines Projektes höher einschätzen als ihre eigenen budgetären Kosten, selbst wenn die Gesamtkosten des Projekts im Vergleich zum gesellschaftlichen Nutzen hoch sind. Ferner gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinden oft nicht in ausreichendem Umfang die Folgekosten kofinanzierter Ausgabenprogramme berücksichtigen, für die sie selbst aufkommen müssen. Um die Ausgabeneffizienz zu erhöhen und fiskalische Konsolidierungsanreize zu setzen, wäre es deshalb sinnvoll zu überprüfen, wie weit kofinanzierte Bereiche mit regionalen externen Effekten verbunden sind, die Kofinanzierung einzustellen, wo dies nicht der Fall ist, und bei den verbleibenden Bereichen zu überprüfen, wie Kosten auf andere Weise, ohne Kofinanzierung durch das Land, internalisiert werden können. Soweit die Kofinanzierung erhalten bleibt, wäre es sinnvoll, die Zuschüsse von der Vorlage von Finanzierungsplänen als Bestandteil der Projektevaluierung abhängig zu machen. Es mag auch sinnvoll sein, die Förderung an die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu knüpfen.

### Eigene Einnahmequellen effizient erschließen

Wenn die Gesetzgebungskompetenz für Steuern auch weitgehend in der Hand des Bundes liegt, so sind derzeit doch

mehr als 20% der kommunalen (bereinigten) Einnahmen in Ostdeutschland von den einnahmepolitischen Entscheidungen der Gemeinden abhängig. Dieser Anteil, der sich aus Grundsteuern, Gewerbesteuern und Gebühren zusammensetzt, wird sich in den nächsten Jahren mit dem Abbau der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Solidarpaktes II deutlich vergrößern. Die Einnahmenpolitik der Gemeinden wiederum beeinflusst die ökonomische Aktivität des privaten Sektors.

In der Finanzwissenschaft wird der negative Einfluss der Besteuerung von Grundbesitz auf den Wirtschaftsprozess als relativ gering angesehen, da diese Steuern wesentliche Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte – zu produzieren, zu investieren, Arbeit anzubieten oder nachzufragen etc. – weniger beeinflussen als andere Steuern. In der Tat bestätigen empirische Untersuchungen für den OECD-Raum, dass Steuern auf Grundbesitz relativ wenig wachstumsfeindlich sind (vgl. Johansson et al. 2008). Auch sind die Grundsteuereinnahmen stabiler als die Gewerbesteuereinnahmen, was die mittelfristige Ausgabenplanung erleichtert. Demnach sollte erwogen werden, der Grundsteuer ein größeres Gewicht bei der Gemeindefinanzierung einzuräumen, als dies bisher der Fall ist.<sup>5</sup> Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil der Steuern auf Grundbesitz an den gesamten Steuereinnahmen in Deutschland gering (vgl. OECD 2008). Da die Bereitschaft der Gemeinden zur Anhebung der Hebesätze der Realsteuern vom Ausgleichsmechanismus zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf des jeweiligen Landes abhängt, wären die Finanzausgleichsgesetze der Länder auf ihre Anreizwirkungen hin zu überprüfen.

Viele lokale Dienstleistungen sind dafür geeignet, die Kosten ihrer Erstellung über Gebühren an die Nutzer weiterzugeben. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturdienstleistungen. Gebühren können die Nachfrage nach kommunalen Leistungen dämpfen und die Einnahmen zum Ausbau von Infrastruktur erhöhen. Trittbrettfahren ist nicht möglich, wenn die Nutzung der Infrastruktur bezahlt werden muss. Deshalb sollte überprüft werden, ob das Potential von Gebühren als Finanzierungs- und Steuerungsinstrument öffentlicher Dienstleistungen besser ausgeschöpft werden kann. Dies schließt ein, auch die Kapitalkosten für die Bereitstellung von Infrastruktur in den Gebühren zu berücksichtigen. Allerdings ist es wichtig, Anreizen entgegenzuwirken, Gebühren ohne sachlichen Bezug zu den Kosten der jeweiligen Leistungserstellung zwecks Einnahmenmaximierung zu erhöhen. Soziale Gesichtspunkte für einkommensschwächere Bürger können durch Gebührenreduktionen oder staatliche Einkommenstransfers berücksichtigt werden.

<sup>5</sup> Da die Qualität lokaler Dienstleistungen die Immobilienpreise beeinflusst, kann von Grundsteuern auch ein Anreiz zur Verbesserung der Qualität der Gemeindedienstleistungen ausgehen. Allerdings würde die Ausnutzung dieses Mechanismus eine zeitnähere Bewertung von Grundbesitz voraussetzen als dies im derzeitigen System der Fall ist.

Die Hochschulfinanzierung ist ein Beispiel. Die Universitäten haben bisher in keinem der neuen Länder das Recht, Studiengebühren für Vollzeitstudierende zu erheben. Dies ist motiviert durch das Bestreben, Studenten anzuziehen und ihre Zahl in den kommenden Jahren angesichts der ungünstigen demographischen Trends aufrechtzuerhalten. Allerdings hängt die Attraktivität der Hochschulen nicht zuletzt von der Qualität von Lehre und Forschung ab, die die Erträge beeinflussen, die mit einem Studium erzielt werden können. Gleichzeitig verfügt das gegenwärtige System der Hochschulfinanzierung über keinen geeigneten Mechanismus zur Verhinderung des Trittbrettfahrerproblems, das darin besteht, dass das Bundesland, das eine Hochschule finanziert, nicht unbedingt später auch die von den relativ gut verdienenden Hochschulabsolventen entrichteten Einkommensteuern einnimmt.

Unterschiedliche demographische Entwicklungen zwischen den neuen und den alten Bundesländern und die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur in den meisten alten Ländern bergen die Gefahr, dass sich das Trittbrettfahrerproblem in den nächsten Jahren zu Lasten der neuen Länder erheblich verschärfen wird. Während zwischen 2008 und 2013 für die neuen Länder mit einem Rückgang der Anzahl der Schulabsolventen mit Hochschulzugangsberechtigung von 40% oder mehr gerechnet wird, wird deren Zahl in den alten Ländern innerhalb desselben Zeitraumes stark steigen (vgl. Rother 2007). Es ist deshalb sinnvoll, frei werdende Kapazitäten in den neuen Ländern für Studenten aus anderen Regionen zu nutzen. Dabei würde die Erhebung von Studiengebühren – unter Beachtung des Verfassungsgebotes, dass diese niemanden aus Einkommensgründen davon abhalten dürfen zu studieren – dem Trittbrettfahrertum entgegenwirken und den neuen Ländern ermöglichen, von ihrem Kapazitätsvorteil zu profitieren. Verbleiben die Mittel an den Universitäten, so ergeben sich Anreize für qualitative Verbesserungen des Studienangebotes, die die Attraktivität der Hochschulen erhöhen. Ausländische Erfahrungen zeigen, dass Studiengebühren wirkungsvoll zur Finanzierung von Investitionen in das Bildungssystem und zu Qualitätsverbesserungen beitragen können (vgl. Oliveira-Martins 2007; OECD 2008).

### Wie also geht es weiter?

Prominenter Teil des wirtschaftspolitischen Paradigmas in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung war der Versuch, mit Hilfe massiver West-Ost-Transfers die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Länder in einem großen Schwung auf Westniveau zu transportieren. Die konzeptionellen Mängel dieses Ansatzes sind seit langem erkannt und Korrekturen sind eingeleitet (vgl. Snower und Merkl 2006; Wurzel 2001; Sinn 2000). Die Fortsetzung des wirtschaftlichen Aufbaus und die Bewältigung neuer Herausforderun-

gen, insbesondere aufgrund demographischer Veränderungen, sollten stärker auf die Mobilisierung von Ressourcen durch Marktmechanismen setzen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Reformen im öffentlichen Sektor sind gefordert, hierzu beizutragen.

### Literatur

- Blöchliger, H. (2008), »Market Mechanismus in Public Service Provision«, OECD Economics Department Working Paper No. 626.
- Blöchliger, H. und O. Petzold (2009), »Taxes or Grants? On the Revenue Sources of Sub-central Governments«, OECD Economics Department Working Paper No. 706.
- Bundesrechnungshof, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004), *Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau*, [http://www.bundesrat.de/nn\\_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0082,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0082.pdf](http://www.bundesrat.de/nn_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0082,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0082.pdf).
- Freigang, D. und M. Hofmann (2008), *Gibt es eine demographische Dividende auf der kommunalen Ebene? – Eine empirische Analyse*, Technische Universität Dresden, mimeo.
- Hofmann, M., G. Kempkes und H. Seitz (2008), »Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System«, CESifo Working Paper No. 2317.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia (2008), »Tax and Economic Growth«, OECD Economics Department Working Paper No. 620.
- Landesrechnungshof Brandenburg (2008), *Bericht über die Prüfung des Programms Stadtumbau Ost im Land Brandenburg*, [http://www.brandenburg.de/landesrechnungshof/dokumente/upload/Bericht\\_06082008.pdf](http://www.brandenburg.de/landesrechnungshof/dokumente/upload/Bericht_06082008.pdf).
- Mizell, L. (2008), »Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending«, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper No. 5.
- OECD (2008), *Economic Survey Germany*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Taxation and Economic Growth*, in: Going for Growth 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/34/3/42262529.pdf>.
- Oliveira-Martins, J. (2007), »The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education«, OECD Economics Department Working Paper, No. 576.
- Posner, P., S. Ryu und A. Tkachenko (2009), »Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting«, *OECD Journal on Budgeting* (1), 49–74.
- Ragnitz, J. (2005), »Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht«, *Wirtschaft im Wandel* (9), 288–292.
- Ragnitz, J. (2006), *Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II – Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/1-06.pdf>.
- Ragnitz, J. (2007), »Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen«, *ifo Dresden berichtet* 14(5), 45–48.
- Ragnitz, J. (2009), »Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun«, *ifo Schnelldienst* 62(18), 3–13.
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989 bis 2008*, ifo Dresden Studie Nr. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Rother, D. (2007), »Zukunft des Studienplatzangebots ostdeutscher Hochschulen«, *ifo Dresden berichtet* 14(1), 37–40.
- Seitz, H. (2007), »Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie«, *ifo Dresden berichtet* 14(5), 26–37.
- Seitz, H. (2008a), *Analyse der demographischen Bestimmungsfaktoren der sozialen Infrastruktur am Beispiel des Freistaates Thüringen*, Technische Universität Dresden, mimeo.
- Seitz, H. (2008b), »Democratic Participation and the Size of Regions: An Empirical Study Using Data on German Counties«, CESifo Working Paper No. 2197.
- Sinn, H.-W. (2000), »Germany's Economic Unification – An Assessment Ten Years After«, NBER Working Paper 7586.
- Snower, D. und C. Merkl (2006), »The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market after Reunification«, CEPR Discussion Paper No. 5656.
- Wilde, K. und S. Freye (2009), »Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die neuen Länder ausreichend vorbereitet?«, *Wirtschaft im Wandel* (3), 132–140.
- Wurzel, E. (2001), »The Economic Integration of Germany's New Länder«, OECD Economics Department Working Paper No. 307.



Frank Scharr\*

## Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre

Konnten sich in der öffentlichen Diskussion um die Entwicklung der ostdeutschen Länder noch vor wenigen Jahren Begriffe wie die vom »Mezzogiorno ohne Mafia« oder vom »Supergau Deutsche Einheit« etablieren, herrscht heute zu Recht eine deutlich optimistischere Sichtweise vor. Eine Reihe von »Bilanzstudien« zieht jüngst – bei allen insbesondere am Arbeitsmarkt noch bestehenden Problemen – unter Verweis auf die seit 1989 erfolgte Steigerung des individuellen Wohlstands, die grundlegende Verbesserung der Umweltsituation, der Lebensverhältnisse und der Infrastruktur eine überwiegend positive Zwischenbilanz.<sup>1</sup> Eine positive Zwischenbilanz verdient auch die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere dann, wenn sinnvolle Bewertungsmaßstäbe angelegt werden. Die Bestimmung sinnvoller Maßstäbe blieb in der zwanzigjährigen Diskussion wie auch im Rahmen der aktuellen Bilanzen vergleichsweise unberücksichtigt. Auf die Maßstabsfrage soll daher zunächst eingegangen werden, um anschließend einige vorrangige wirtschaftspolitische Aufgaben für die nächsten Jahre zu thematisieren.

### Positive Strukturentwicklungen, aber zu langsame gesamtwirtschaftliche Konvergenz?

Heute sind die positiven strukturellen Entwicklungen in der ostdeutschen Wirtschaft deutlich sichtbar: Die stärker überregional orientierten Wirtschaftszweige, insbesondere das

verarbeitende Gewerbe, haben sich – trotz vorhandener Innovationsdefizite und fehlender Unternehmenszentralen – bis zur aktuellen Wirtschaftskrise äußerst dynamisch entwickelt. Die Basis dafür sind eine hohe betriebliche Flexibilität der kleinen und mittelständischen Unternehmen und günstige Lohnstückkosten. Die mittlerweile erfolgte Re-Industrialisierung der ostdeutschen Länder ist auch im internationalen Maßstab eine Erfolgsgeschichte (vgl. Röhl 2009, 10 f.). Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen kommen ebenfalls gut voran, auch wenn es hier noch deutlichen Nachholbedarf gibt. Die ostdeutsche Wirtschaft verringert dadurch ihre Abhängigkeit von den regionalen – wegen der Bevölkerungsentwicklung tendenziell schrumpfenden – Märkten und orientiert sich zunehmend auf die überregionalen Märkte, auf denen es für sie im Prinzip keine Wachstumsgrenze gibt. Insgesamt hat sich eine robuste und leistungsfähige Unternehmenslandschaft herausgebildet. Das zeigt sich gerade in der Krise. Heute kann erwartet werden, dass die krisenbedingten Einbußen im ostdeutschen Unternehmenssektor deutlich geringer ausfallen, als bei einem vergleichbaren Ereignis noch vor fünf oder zehn Jahren zu erwarten gewesen wäre (vgl. Deutsch und Bork 2009, 45; Pohl 2009).

Die positiven Strukturentwicklungen schlagen sich seit der Jahrtausendwende wieder in einem Konvergenzprozess auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nieder. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Bremskräfte abgenommen haben: Während sich die notwendigen Strukturanpassungen im öffentlichen Sektor mit der Rückführung der Solidarpaktmittel und wegen des demographischen Wandels bis 2020 fortsetzen werden, sind sie in der – Mitte der neunziger Jahre noch völlig überdimensionierten – Bauwirtschaft und den damit verbundenen Wirtschaftszweigen bereits weitgehend abgeschlossen. Die Bundesregierung hat darauf in ihrem jüngsten Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit hingewiesen. Sie unterscheidet dort drei Phasen des Konvergenzprozesses: eine schnelle Konvergenz bis 1996, einen Stillstand der Konvergenz bis zum Jahr 2000 und eine wiedereinsetzende, wenngleich langsamere Konvergenz bis zum Jahr 2008 auf dann 71% des Westniveaus (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009, 4). Eine weitere Angleichung ist auch in diesem Jahr zu erwarten, da im Osten nach den vorliegenden Prognosen mit geringeren Einbrüchen der Wirtschaftsleistung zu rechnen ist.

Legt man als Maßstab für die zu erreichende Wirtschaftskraft das westdeutsche Durchschnittsniveau zugrunde – wie dies fast durchgängig bei den Ost-West-Vergleichen praktiziert wird – erscheint die Konvergenzgeschwindigkeit allerdings gering und das Ziel fern. Bei einer Verlängerung der gegenwärtigen Trends in die Zukunft wird bei diesem Maßstab erst in 40 bis 50 Jahren mit einer Angleichung zu rechnen sein (vgl. Aumann und Scheufele 2009). Man muss je-

\* Dr. Frank Scharr ist Leiter des Referats Koordinierung in Angelegenheiten der Neuen Länder, Demografischer Wandel im Bundeskanzleramt. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder und nicht die des Bundeskanzleramtes.

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Röhl und Speicher (2009); Paqué (2009); Schroeder (2009); Ragnitz, Scharfe und Schirwitz (2009); Zimmermann und Schäfer (2009); Deutsch und Brok (2009); Blum et al. (2009).

doch fragen, ob das Erreichen des westdeutschen Durchschnitts ein sinnvoller Maßstab ist, insbesondere für den Aufbau Ost als regional orientierter Wachstumspolitik. Was kann ansonsten mit Heranführung an das Westniveau gemeint sein?

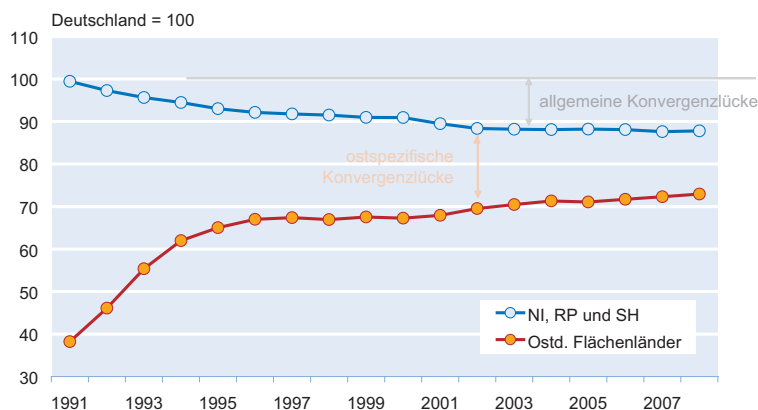
Um eine Analogie aus dem sportlichen Bereich zu wählen: Es könnte und sollte eher um »Bundesligareife ohne permanente Abstiegsgefährdung« gehen. Man muss dazu nicht unbedingt die Meisterschaftsanwärter schlagen. Bundesligareife ist für den gegeben, der im unteren Tabellendrittel mithalten kann. Für diese Interpretation spricht zum einen die Heterogenität, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungskraft auch zwischen den westdeutschen Ländern besteht; und zum anderen, dass die Rechtfertigung für eine spezifische Förderung der ostdeutschen Länder aus Gründen der Gleichbehandlung schwer fällt, wenn der Niveauunterschied zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern bei den relevanten gesamtwirtschaftlichen Erfolgsindikatoren nicht mehr besteht.

### Die ostdeutschen Länder können bis zum Ende des Solidarpaketes II zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern aufschließen

Die Wirtschaftsleistung je Einwohner schwankt im Jahr 2008 in den ostdeutschen Flächenländern zwischen 70,7% des Bundesdurchschnittes in Mecklenburg-Vorpommern und 74,5% in Sachsen. In westdeutschen Flächenländern bewegt sie sich zwischen 85,5% in Schleswig-Holstein und 119,9% in Hessen. Im Schnitt liegen die ostdeutschen Flächenländer bei 72,9% und die drei »schwächsten« westdeutschen Länder Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP) und Schleswig-Holstein (SH) bei 87,8% des Bundesdurchschnittes. Bei einer Betrachtung der wirtschaftlichen Leistungskraft auf der Ebene der Bundesländer kann somit zwischen einer ostspezifischen Konvergenzlücke, die den Abstand zu den schwächeren westdeutschen Ländern misst, und einer darüber hinausgehenden allgemeinen Konvergenzlücke der wirtschaftsschwächeren Länder unterschieden werden.

Wie Abbildung 1 zeigt, ging die ostspezifische Konvergenzlücke von 60 Prozentpunkten im Jahr 1991 auf knapp 24 Prozentpunkte im Jahr 2000 zurück. Seither ist sie um weitere 9 Prozentpunkte geschrumpft. Die ostdeutschen Flächenländer erreichen damit 83% der Wirtschaftskraft der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die ostspezifische Konvergenzlücke ist somit nur etwa halb so groß wie die Lücke zum Bundesdurchschnitt.

Abb. 1  
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 1991–2008



Quelle: VGRdL; Berechnungen des Autors.

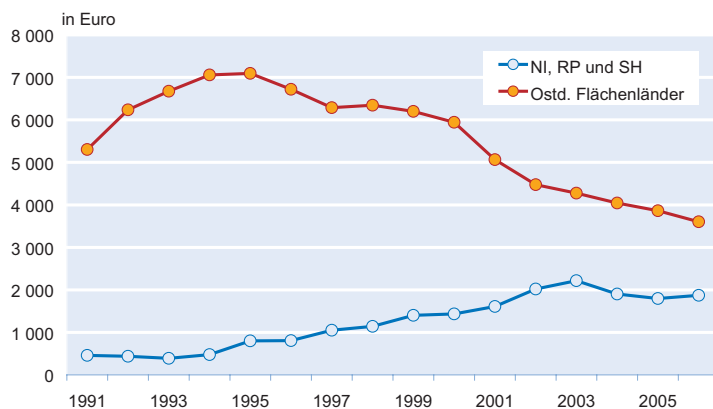
Europaweit ist überwiegend zu beobachten, dass sich bei wirtschaftlicher Konvergenz auf Mitgliedstaatenebene innerhalb der Mitgliedstaaten die wirtschaftsschwächeren Regionen und die wirtschaftsstärkeren Regionen (meist identisch mit den Hauptstadtregionen) auseinanderentwickelt haben (vgl. Europäische Kommission 2007, 10). Dies trifft auch auf die westdeutschen Länder zu, was in der zunehmenden »allgemeinen Konvergenzlücke« zum Ausdruck kommt. Die ostdeutschen Länder konnten gegen diesen Trend aufholen.

Würden die seit 2000 bestehenden Wachstumsunterschiede zwischen den ostdeutschen und strukturschwächeren westdeutschen Ländern bis 2020 fortbestehen, wäre bis dahin mit einem weitgehenden Abbau der ostspezifischen Konvergenzlücke zu rechnen. Ob dies der Fall ist, hängt von vielen Unbekannten und nicht zuletzt von der Frage ab, wie sich die aktuelle Wirtschaftskrise auf die längerfristigen regionalen Wachstumstrends auswirkt. Gleichwohl zeigen solche Szenarien, dass die gesamtwirtschaftlichen Niveauunterschiede im Zeitrahmen des Solidarpaketes II abgebaut werden können.

### Zielsetzung »selbsttragende Wirtschaftsentwicklung«?

Neben dem Erreichen des »westdeutschen Durchschnittsniveaus« wird die Zieldiskussion zum Aufbau Ost von der Vorstellung einer »selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung« geprägt. Gemeint ist damit einer Wirtschaftsentwicklung, bei der die einheimische Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern durch einheimische Produktion gedeckt wird und damit nicht mehr insbesondere durch öffentliche Kapitalströme oder Transfers finanziert werden muss. Die Differenz beider Größen, die so genannte Produktionslücke, betrug 2006 in Ostdeutschland noch ca. 13% der Gesamt-

**Abb. 2**  
Produktionslücke je Einwohner, 1991–2006



Quelle: VGRdL; Berechnungen des Autors.

nachfrage.<sup>2</sup> Je Einwohner ist sie seit Mitte der neunziger Jahre um etwa die Hälfte zurückgegangen.

Die Leistungen des Solidarpaktes II, die einen Teil der Produktionslücke finanzieren, werden bis 2019 zurückgeführt, was mit einem entsprechenden Abbau der öffentlichen Investitions- und Konsumtätigkeit in Ostdeutschland verbunden sein wird. Überwiegend beruht die Finanzierung der Produktionslücke jedoch bereits heute nicht auf solchen Sonderleistungen, sondern auf weitgehend bundeseinheitlichen Regelungen im Bereich der Sozialversicherungen und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die aufgrund von Unterschieden in der regionalen Wirtschaftskraft, Arbeitsplatzdichte, Arbeitsmarktlage und Altersstruktur der Bevölkerung West-Ost-Zahlungen induzieren. Entsprechende Ausgleichszahlungen gibt es auch zwischen westdeutschen Ländern. Sie tragen z. B. auch in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zur Finanzierung einer Produktionslücke bei. Diese ist dort seit 1991 sogar erheblich gestiegen und beläuft sich 2006 auf etwa die Hälfte der Produktionslücke der ostdeutschen Länder. Sollte ein Abbau der »ostspezifischen Konvergenzlücke« bis 2020 gelingen, ist mit einer weiteren Annäherung der Produktionslücken beider Ländergruppen zu rechnen. Was das Erreichen einer letztlich selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung angeht, sollte aber an die ostdeutschen Länder keine Erwartung herangetragen werden, die auf der Basis der Erfahrungen der beiden vergangenen Jahrzehnte auch nicht für die wirtschaftsschwächeren westdeutschen Länder in absehbarer Zeit realistisch erscheint.

Anzumerken ist, dass den West-Ost-Zahlungsströmen erheblich Realtransfers vom Osten in den Westen gegenüberstehen. Nach 1945 war es der historisch beispiellose Tech-

<sup>2</sup> Produktionslücke der Länder bereinigt um das Auslandskonto; vgl. zur Methodik Jansen (2004).

nologietransfer im Zuge der Abwanderung von Unternehmen und Humankapital, der erheblich zur Wirtschaftskraft der alten Bundesrepublik beigetragen hat. Nach 1989 ist es die Abwanderung von weiteren 1,8 Millionen Ostdeutschen und ein Pendlersaldo von derzeit etwa 300 000 Personen. Betrachtet man z. B. die Rentenversicherung, so erwirtschaften diese beiden Personengruppen – unter Berücksichtigung ihrer Altersstruktur – in Westdeutschland Überschüsse in einer Größenordnung, die schätzungsweise 60% der West-Ost-Zahlungen in diesem Bereich entsprechen. Allein dies relativiert die finanziellen Belastungen der westdeutschen Gebirgsländer erheblich.

Zusammenfassend sollte anstelle der Maßstäbe »westdeutscher Durchschnitt« und »selbsttragende Entwicklung« die »Bundesligareife« im Sinne des Anschließens an das Niveau der wirtschaftsschwächeren westdeutschen Länder in den Mittelpunkt der Zielperspektive für den Aufbau Ost bis 2020 gestellt werden. Wird eine solche Angleichung erreicht, ist als Nebeneffekt auch eine weitere Reduzierung der Transferabhängigkeit zu erwarten. Angesichts der weitgehend unumkehrbaren demographischen Entwicklung, die zu einer überdurchschnittlichen Alterung der ostdeutschen Bevölkerung führt, sollte neben dem BIP je Einwohner insbesondere die Anpassung der Arbeitsproduktivität und der Erwerbstätigenquote im Blick sein.<sup>3</sup> Wer sollte welche Handlungsoptionen mit dieser Zielrichtung ergreifen? Beispielhaft wird im Folgenden auf vier Punkte eingegangen.

### Die politische Zuständigkeit für den Aufbau Ost sollte sich langfristig stärker auf die ostdeutschen Länder verlagern

Aufgrund der teilungsbedingten Lasten und ihrer Folgen wird die Aufbau-Ost-Politik auch heute noch von ostdeutschen Ländern und Bund in geteilter Zuständigkeit wahrgenommen. Mit dem Abschluss der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, der großen Vorhaben im Bereich der Umweltsanierung, der noch verbleibenden Privatisierungsaufgaben und

<sup>3</sup> Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung insgesamt (N/P) entspricht in den ostdeutschen Flächenländern 2008/2009 in etwa dem Anteil in den drei wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern, wird jedoch im Jahr 2020 aufgrund der schnelleren Alterung voraussichtlich um ca. 4 Prozentpunkte unter deren Niveau liegen. Dieser demographische Faktor bewirkt isoliert betrachtet eine entsprechende Divergenz beim BIP je Einwohner (Y/P) zwischen beiden Ländergruppen. Will man Verzerrungen des Erfolgsmaßstabes durch diesen demographischen Einfluss vermeiden, sollte der Konvergenzprozess an der Arbeitsproduktivität (Y/L) und der Erwerbstätigenquote (L/N) bzw. zusammenfassend am BIP bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Y/N = Y/L \* L/N) gemessen werden statt am BIP je Einwohner (Y/P = Y/N \* N/P).

im Zuge der Degression der Solidarpaktmittel wird diese Zuständigkeitsteilung bis 2019 langsam zurückgenommen. Damit erfolgt eine Normalisierung. Unter Subsidiaritätsgesichtspunkten ist es grundsätzlich sinnvoll, wenn die Länder die Hauptverantwortung für die regionale Wirtschaftsentwicklung tragen. Ebenso wie Bayern seine Stärken in einem »Zukunftsprogramm 2020« entwickeln will, ist es primär die Aufgabe der ostdeutschen Länder, länderspezifische Stärken zu identifizieren und im Rahmen einer regionalen Standortpolitik auszubauen.

Ein näherer Blick auf den Solidarpakt II, in dem mit Ausnahme der arbeitsmarktpolitischen Instrumente fast alle zentralen aufbaurelevanten Leistungen gebündelt sind, zeigt, dass bereits heute die bundespolitischen Entscheidungsspielräume in diesem Bereich vergleichsweise gering sind. Von den insgesamt 156 Mrd. € für den Zeitraum 2005 bis 2019 entfallen im so genannten Korb I 105 Mrd. € auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, über deren Verwendung allein die Länder unter den gesetzlichen Vorgaben entscheiden. Von den im Korb II zusammengefassten – im Vergleich zu Westdeutschland – überproportional hohen Fördermitteln des Bundes in Höhe von 51 Mrd. € werden bis Ende 2009 bereits etwa die Hälfte verausgabt sein. Berücksichtigt man ferner die zur Ausfinanzierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit sowie die durch EU-Programme und die Föderalismusreform I gebundenen Korb-II-Mittel, verbleiben etwa 13 Mrd. € (1,3 Mrd. € p. a.) an überproportionalen Fördermitteln, mit denen der Bund in den Jahren 2010 bis 2019 Akzentverschiebungen vornehmen könnte. Betroffen sind davon die Bereiche Wirtschaftsförderung, Forschung und Entwicklung, Innovationsförderung, Bildung sowie Städtebau.

### Stärkung der Innovationskraft

Zum Abbau des Produktivitätsrückstandes wird seitens der Wissenschaft vor allem eine Stärkung der industriellen Innovationskraft empfohlen. Zu diesem Zweck wird häufig eine Mittelumerschichtung von der Infrastruktur hin zu innovationsorientierten Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Schwerpunktverlagerung ist in den 2005 beschlossenen Korb-II-Planungen von Bund und Ländern allerdings bereits vorgesehen. So soll der Anteil der innovationsorientierten Maßnahmen von aktuell 22% auf über 30% ansteigen.<sup>4</sup> Dies wird es ermöglichen, erfolgreiche Förderansätze, wie die BMBF-Programmfamilie »Unternehmen Region«, trotz sinkender Solidarpaktmittel fortzuführen. In den vergangenen Jahren sind zudem absolute Aufstockungen etwa im Bereich der einzelbetrieblichen Innovationsförderung oder bei der Förderung der Spitzenforschung an Hochschulen erfolgt. Auch die ostdeutschen Länder haben – insbesondere im Rahmen

ihrer EU-Förderprogramme – die FuE-Ausgaben stärker gewichtet.

Angesichts der bereits erreichten, hohen Förderintensitäten in der Wirtschaft und des insgesamt guten Ausbaustands der öffentlich finanzierten Forschung sollte allerdings darüber nachgedacht werden, wie diese beiden Qualitäten längerfristig – auch über den Solidarpakt II hinaus – stabilisiert werden können. Denn die Überwindung des Innovationsdefizits wird nur längerfristig möglich sein, vor allem im Zuge des Wachstums der einheimischen mittelständischen Unternehmen. Eine Option könnte der Aufbau revolvierender Innovationsfonds durch eine zusätzliche Umschichtung noch »freier« Korb-II-Mitteln darstellen, die auf Länderebene errichtet und von den Ländern kofinanziert und gemanagt werden könnten.

Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass bundesweit orientierte Initiativen keine negativen regionalpolitischen Nebeneffekte haben. Ein Beispiel ist die derzeit diskutierte Einführung einer steuerlichen Innovationsförderung in Deutschland. Ein solches Instrument dürfte bei einheitlichen Fördersätzen tendenziell vorhandene regionale Ungleichverteilungen hinsichtlich der Innovationskraft verstärken. Zu überlegen wäre daher, die Einführung dieses Instruments mit Förderpräferenzen für strukturschwache Regionen – in Ost- wie in Westdeutschland – zu verbinden. Damit könnten in diesen Regionen auch zusätzliche Anreize für die Ansiedlung von FuE-Aktivitäten geschaffen werden.

### Sicherung des Fachkräftebedarfs bei schrumpfender Bevölkerung

Die Anzahl der jungen Menschen, die auf den Arbeitsmarkt hinzukommen, hat sich in den ostdeutschen Ländern seit 1998 fast halbiert und ist damit deutlich geringer als die der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer. Auch wenn aktuell die Krisenbewältigung in vielen ostdeutschen Betrieben im Vordergrund steht, ist angesichts der gravierenden demographischen Entwicklungen die Sicherung des Fachkräftebedarfs für die Unternehmen eine zentrale Herausforderung. Hierfür werden unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sein, wie beispielsweise die frühzeitige Kontaktaufnahme zu Schülern und Studenten, verstärkte duale Ausbildung, die Bereitschaft, überregional konkurrenzfähige Löhne zu zahlen oder familienfreundliche Arbeitszeiten.

Auch Bund und Länder können dazu beitragen, dass das Arbeitsangebot keine Bremswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung entfaltet. Die Senkung der Zahl der Schul- und Ausbildungsabbrecher, die Heranführung von mehr jungen Menschen an höhere Bildungsabschlüsse und die verstärkte Weiterbildung im Berufsleben werden noch stär-

<sup>4</sup> Korb-II-Mittel ohne EU-Strukturfondsmittel.



ker ins Zentrum der Aufbau-Ost-Politik rücken. Die ostdeutschen Länder haben dafür teils gute Voraussetzungen, wenn man beispielsweise an die breit ausgebaute vorschulische Infrastruktur und die vergleichsweise leistungsfähigen Schulen denkt. Die von Bund und Ländern im Oktober 2008 beschlossene »Qualifizierungsinitiative für Deutschland« bietet einen Rahmen zur weiteren Verbesserung der Bildungschancen in allen Lebensphasen. So ermöglicht es z.B. der Hochschulpakt 2020 den ostdeutschen Hochschulen, das Studienplatzangebot trotz sinkender heimischer Studienanfängerzahl konstant zu halten und damit mehr junge Menschen aus Westdeutschland und dem Ausland anzuziehen.

Angesichts der demographischen Entwicklung ist auch die beschlossene Erhöhung des Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2012 gerade für Ostdeutschland ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Weitere Schritte zur Vergrößerung des Erwerbspersonenpotentials, z.B. im Bereich der Zuwanderung, sollten folgen: Bei Akademikern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird seit Jahresbeginn auf die Vorrangprüfung verzichtet. Ab 2012 werden die Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Beitrittsländer auslaufen. Zu prüfen wäre eine weitere Senkung der Einkommensgrenze für hochqualifizierte Zuwanderer. Durch eine regionale Differenzierung der Einkommensgrenze könnte das Arbeitsangebot gezielt in Bundesländern erhöht werden, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind.

### **Abbau der Arbeitslosigkeit als vorrangige Herausforderung**

Am ostdeutschen Arbeitsmarkt konnte aufgrund des Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre eine Trendwende erreicht werden. Die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 um 500 000 Personen zurückgegangen und erreicht im August 2009 mit 1,08 Millionen Personen den niedrigsten Stand seit 1991. Krisenbedingt ist in den nächsten Monaten mit einer Verschlechterung der Zahlen auch in Ostdeutschland zu rechnen. Die Arbeitslosigkeit dürfte 2009 aber noch unter dem Niveau von 2007 bleiben. Die Arbeitslosenquote ist auch relativ zu Westdeutschland gefallen. Sie liegt derzeit noch um etwa vier Fünftel über dem Westniveau, wie auch über dem Niveau der drei Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die demographischen Entwicklungen werden sowohl das Arbeitsangebot als auch – bedingt durch die Auswirkungen auf die heimische Güternachfrage – die Arbeitsnachfrage für sich genommen verringern. Wenn es der ostdeutschen Wirtschaft gelingt, ihre Position auf den überregionalen Märkten weiter auszubauen, dürfte im Saldo dieser Effekte in den nächsten Jahren eine weitere Angleichung der Arbeitsmarktlage in Ost und West wahrscheinlich sein.

In den nächsten Jahren bleibt insbesondere die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Langzeitarbeitslosen und der geringer Qualifizierten eine Herausforderung. Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden die Arbeitsmarktchancen dieser Personengruppe entscheidend von der Arbeitsmarktregulierung abhängen. Die vorliegenden Modellrechnungen zu den Arbeitsmarkteffekten flächendeckender Mindestlöhne zeigen, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt von ihrer Einführung überproportional stark betroffen wäre (vgl. Bauer et al. 2009). Zum anderen stellt sich die Frage, wie die – krisenbedingt noch gedämpften – Integrationschancen der Langzeitarbeitslosen verbessert werden können. Die bestehenden Förderansätze haben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Erfolgsversprechender dürften Ansätze sein, die öffentliche Beschäftigungsangebote als Ultima Ratio in eine konsequente Strategie des Förderns und Forderns integrieren (vgl. Eichhorst und Schneider 2008). Solche Ansätze sind mit dem Modell der Bürgerarbeit vor allem in Sachsen-Anhalt, aber auch in Thüringen und Bayern auf kommunaler Ebene getestet worden. Die hier gemachten Erfahrungen lassen positive Arbeitsmarkteffekte erwarten, ohne dass es zu zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte oder zu einer Ausdehnung des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes kommt. Unter diesen Prämissen spricht vieles dafür, solche Ansätze zunächst in größeren Maßstäben zu erproben.

### **Fazit**

Die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder war in den vergangenen Jahren durch einen erfolgreichen Strukturwandel geprägt, der mittlerweile zu einem höheren Industrialisierungsgrad als z.B. in Frankreich, Großbritannien oder den USA geführt hat. Gemessen an der bei der Wirtschaftskraft je Einwohner bestehenden Lücke zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern sind auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht nur seit 1991, sondern in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden. Diese »ostspezifische Lücke« dürfte ein besserer Maßstab für die Bewertung des Aufbaus Ost darstellen als die Orientierung an westdeutschen Durchschnittswerten oder an der Vorstellung einer selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung. Bei einer Fortsetzung der Wachstumstrends dieses Jahrzehnts könnte sie bis 2020 weitgehend geschlossen werden. Innovationspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung werden in den kommenden Jahren stärker ins Zentrum der Aufbau-Ost-Förderung rücken, wenngleich auch andere Maßnahmen, wie die Investitionszuschüsse und die Beteiligungs-, Darlehens- und Bürgschaftsinstrumente von Bund und Ländern, für wirtschaftliche Entwicklung wichtig bleiben werden. Um den Konvergenzprozess zu unterstützen, wird es neben der Ausgestaltung der Förderpolitik wesentlich darauf ankommen, bei der Ausgestaltung der Fachpolitiken – z.B. bei der Ar-

beitsmarktregulierung oder im Fall einer Einführung steuerlicher Innovationsanreize – auf die Nebenwirkungen auf strukturschwache Regionen in Deutschland zu achten.

## Literatur

- Aumann, B. und R. Scheufele (2009), »Is East Germany Catching Up? A Time Series Perspective«, IWH-Diskussionpapiere Nr. 14.
- Bauer, Th.K., J. Kluge, S. Schaffner und Chr.M. Schmidt (2009), »Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany«, *German Economic Review* 10, 224–242.
- Blum U., H.S. Buscher, H. Gabisch, J. Günther, G. Heimpold, C. Lang, U. Ludwig, M.T.W. Rosenfeld und L. Schneider (2009), *Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren*, IWH-Sonderheft 1, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*, Berlin.
- Deutsch, K.G. und S. Brok (2009), *Aufbau Ost. Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern*, dbresearch, Frankfurt am Main.
- Eichhorst, W. und H. Schneider (2008), *Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung*, IZA Research Report Nr. 18, Bonn.
- Europäische Kommission (2007), *Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel.
- Jansen, H. (2004), *Transfers to Germany's eastern Länder: A necessary price or a permanent drag*, European Commission Country Focus 1(16), Brüssel.
- Paqué, K.-H. (2009), »Transformationspolitik in Ostdeutschland: ein Teilerfolg«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28, 22–27.
- Pohl, R. (2009), »Unternehmen im Zentrum – Flankenschutz vom Staat«, Vortrag im Rahmen der Konferenz »Die Mitteldeutsche Wirtschaft im Dialog mit Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel«, Halle (Saale).
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989–2008*, ifo Dresden Studien No. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Röhl, K.-H. und P. Speicher (2009), »Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall«, *iw Positionen* Nr. 41; Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Schroeder, K. (2009), *Ostdeutschland 10 Jahre nach dem Mauerfall – eine Wohlstandsbilanz*, <http://www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Einheitsbilanz-Deutschland/Ostdeutschland-20-Jahre-nach-dem-Mauerfall-eine-Wohlstandsbilanz/Ostdeutschland%2020%20Jahre%20nach%20dem%20Mauerfall%20-%20eine%20Wohlstandsbilanz.pdf>.
- Zimmermann, K. und D. Schäfer (Hrsg., 2009), *Die Wirtschaft in Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Fall der Mauer – Rückblick, Bestandsaufnahme, Perspektiven*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

