

Krakowski, Michael; Lau, Dirk; Lux, Andreas

**Article — Digitized Version**

## Die Standortqualität Ostdeutschlands

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Krakowski, Michael; Lau, Dirk; Lux, Andreas (1992) : Die Standortqualität Ostdeutschlands, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 10, pp. 530-536

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136935>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Bleibt natürlich die wichtige Frage, ob die persönlichen Sicherungsdefizite Kindererziehender in der Alterssicherung – betroffen sind bekanntlich die Frauen – bereits angemessen kompensiert werden. Dies ist aber primär eine sozialpolitische Frage, keine des Verfassungsrechts. Es gibt gute Gründe dafür, nicht beim Regelungsstand des Status quo stehenzubleiben. Ohnedies geht die Entwicklung<sup>10</sup> hin zur eigenständigen Sicherung der Frau in der GRV. Dies ist vor allem in der deutlich angestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen begründet. Versorgungsausgleich und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten haben die Tendenz verstärkt. Sie wird vielleicht eines Tages zu einem grundlegenden Umbau des Systems etwa in der Weise führen, daß rentenbegründende Beitragszahlungen – zu Lasten des Partners oder der Allgemeinheit – auch für die festgesetzt werden, die wegen Haushaltsführung, Kindererziehung oder auch der Pflege Verwandter nicht erwerbstätig sind. Insoweit könnte eine „voll eigenständige Sicherung“ entstehen und die Hinterbliebenenrente überflüssig werden<sup>11</sup>. Das Verfassungsrecht wird aber überdehnt, wenn aus ihm Verpflichtungen zu einer solchen oder einer vergleichbaren Systemmodifikation abgeleitet werden. An verfassungsrechtlichen Maßstäben ist nicht abzulesen, wieweit und auf welche Weise die hier erörterten Sicherungslücken in der GRV geschlossen werden müssen.

Nicht behandelt wurde hier die allgemeine Frage, ob in unserer Gesellschaft insgesamt bereits „genug“ oder „das Richtige“ für Familie und Kindererziehung getan

wird. Die Rentenversicherung sollte mit dieser Frage auch nicht belastet werden. Aus einer Reihe von Gründen gehört sie nicht zu den Systemen, die Aufgaben des „Familien-“ oder „Kinderlastenausgleichs“ übernehmen können. Auch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist kein rentenversicherungsinterner „Kinderlastenausgleich“. Die mit der Erziehung von Kindern verbundenen Belastungen können nur zu der Zeit ausgeglichen oder gemildert werden, zu der sie tatsächlich fühlbar sind. Renten, die Mütter erhalten, wenn die Kinder die Familie längst verlassen haben, sind insofern kein geeignetes Mittel. Im übrigen ist das „Risiko“, durch Kinder in jeder nur denkbaren Weise belastet zu werden, einfach nicht versicherbar<sup>12</sup>. Der Ausgleich solcher Lasten kann deshalb nicht von einer Versicherung erwartet werden, sondern muß über das Steuerrecht und die Sozialleistungen wie Kinder-, Erziehungsgeld oder Ausbildungsförderung erreicht werden, die den Kindern bzw. deren Eltern unmittelbar zugute kommen.

<sup>10</sup> Dazu instruktiv Franz Ruland: Reform der sozialen Sicherung der Frau, in: Deutsche Rentenversicherung, 1992, S. 68 ff.

<sup>11</sup> Zu diesem Konzept Hans-Jürgen Krupp, a.a.O., S. 56 f.; Gert Wagner, Martin Wechsler: Eigenständige Vorsorge für Alter, Hinterbliebenenschaft und Invalidität, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1987, S. 557 ff.; Gert Wagner: Bedarfs- oder beitragsorientierte Grundsicherung in der Rentenversicherung? – Ein politiknaher Vorschlag: Voll eigenständige Sicherung, in: Frank Klanberg, Aloys Prinz (Hrsg.): Perspektiven sozialer Mindestsicherung, Berlin 1988, S. 59 ff.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Konrad Littmann: Empfiehlt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen? – Gutachten für den 59. Deutschen Juristentag, München 1992, F 27.

Michael Krakowski, Dirk Lau, Andreas Lux\*

## Die Standortqualität Ostdeutschlands

*Eine Schlüsselrolle im „Aufschwung Ost“ kommt den privaten Investitionen zu. Kann der Standort Ostdeutschland in ausreichendem Maße Investitionen anziehen? Welche Faktoren stehen einer raschen Verbesserung der Standortqualität in den neuen Bundesländern entgegen?*

Die Bewohner Ostdeutschlands haben mit der friedlichen Revolution 1989/90 ihren Wunsch nach einer neuen Wirtschaftsordnung ausgedrückt. Die von ihnen

gewählten Vertreter fällten rasch Grundsatzentscheidungen, die dort die soziale Marktwirtschaft etablierten, gleichzeitig aber zunächst zu einem weitgehenden Zusammenbruch der Produktion in Ostdeutschland beigetragen haben. Zu diesen Grundsatzentscheidungen zählen die Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, die mit einer hohen realen Aufwertung in Ost-

*Dr. Michael Krakowski, 39, ist Leiter der Forschungsgruppe Analyse der Sektoralen Wirtschaftsstruktur im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Dirk Lau, 28, Dipl.-Volkswirt, und Andreas Lux, 26, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter in dieser Forschungsgruppe.*

\* Dieser Aufsatz beruht auf einer Studie des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sie erscheint unter dem Titel „Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland“ als Heft 32 der Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung.

deutschland verbunden war, die staatliche Integration und die Entscheidung für das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ von enteignetem Eigentum. In diesem Artikel soll der Frage nachgegangen werden, wie das Standortpotential Ostdeutschlands unter den neuen Bedingungen einzuschätzen ist.

Die derzeit wieder mit zunehmender Vehemenz geführte „Standortdiskussion“ bezieht sich vor allem auf die Frage, wie die durch Transferzahlungen erhöhte Belastung der öffentlichen Haushalte wieder vermindert oder erträglicher gestaltet werden könnte, wobei zunehmend die Belastungen für den westdeutschen Standort in das Blickfeld geraten<sup>1</sup>. Ausgelöst wurde die Diskussion von der Erkenntnis, daß die Verwirklichung von „blühenden Landschaften“ in Ostdeutschland sicherlich länger dauern wird, als es zumindest einige noch letztes Jahr erwartet hatten. Ein Teil dieser Fehleinschätzung mag daraus herrühren, daß häufig die nüchterne Analyse des tatsächlich vorliegenden Standortpotentials in Ostdeutschland vernachlässigt wurde und allzu schnell Visionen beschworen wurden.

Im folgenden wird als Standortpotential das Ausmaß der Fähigkeit eines Landes bezeichnet, Investitionen anzuziehen und mit hochproduktiven Arbeitsplätzen auch hohe Einkommen zu erzielen. In Untersuchungen des Standortpotentials werden in der Regel Veränderungen der Faktoren betrachtet, die die Attraktivität eines Landes als Platz für Investitionen beeinflussen, also die Kosten, die Quantität und die Qualität der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und des vorhandenen Kapitalstocks, die Kosten für neue Investitionen, die Effizienz der Kombination der Produktionsfaktoren und die für die erstellten Güter und Dienstleistungen erzielbaren Preise. Diese Faktoren müssen getrennt untersucht werden, weil ein Maß, das ihren gemeinsamen Einfluß auf die Standortqualität ausdrückt, nicht zur Verfügung steht. Da es immer um die relative Attraktivität eines Standortes gegenüber anderen geht, ist zudem die Entwicklung der relevanten Einflußfaktoren in dem betreffenden Land gegenüber anderen Ländern zu analysieren, um so eine relative Verbesserung oder Verschlechterung der Standortposition festzustellen.

Im Falle Ostdeutschlands ist eine derartige Analyse nur mit Einschränkungen sinnvoll. Eine Betrachtung der Veränderung der Standortfaktoren in der – jüngeren – Vergangenheit führt zu einem eindeutigen, aber trivialen Ergebnis: Durch den Übergang zur Marktwirtschaft hat

sich die Attraktivität Ostdeutschlands für neue Investitionen deutlich erhöht. Aber ein Vergleich der Standortqualität Ostdeutschlands vor und nach dem Systemwechsel erscheint wenig sinnvoll. So kann es bei der Einschätzung des Standortpotentials Ostdeutschlands nur darum gehen, die derzeitige und absehbare Entwicklung zu skizzieren. Dabei muß zwangsläufig auf Plausibilitätsüberlegungen zurückgegriffen werden.

Dabei ist schon die Frage nach den angemessenen Referenzländern schwierig. Für sich genommen würde es der Entwicklungsstand in dieser Region nahelegen, Entwicklungs- oder Schwellenländer als relevante Konkurrenten zu identifizieren. Dagegen spricht aber die Perspektive, daß Ostdeutschland schon in absehbarer Zeit ein Hochlohnland werden wird. Die typische Angebotsstruktur eines Entwicklungs- oder Schwellenlandes wäre aufgrund dieses Lohnniveaus am internationalen Markt nicht konkurrenzfähig. Im Falle Ostdeutschlands dürfte einer der Hauptkonkurrenten der Industriestandort Westdeutschland sein. Ostdeutschland muß sich damit aber auch gegenüber den Industriestandorten durchsetzen, mit denen Westdeutschland konkurriert.

### Hemmnisse durch Altlasten

Eine der Folgen der getroffenen Grundsatzentscheidungen war eine institutionell bedingte drastische Verknappung von Grund und Boden. Die ostdeutsche Verwaltung war nicht in der Lage, die Masse der Anträge zur Rückerstattung von Eigentum zu bewältigen, so daß potentielle Investoren ihre Vorhaben nicht immer auch an dem gewünschten Standort realisieren konnten. Es wird noch viele Jahre dauern, bis hier Rechtssicherheit in jedem Falle hergestellt ist. Hinzu kommen die in vielen Fällen vorhandenen, aber in ihrem Ausmaß nicht immer bekannten ökologischen Altlasten, die ebenfalls zu Beschränkungen der potentiellen Investoren bei der Standortwahl führen. Beides sind schwerwiegende negative Faktoren für die Standortqualität Ostdeutschlands, und beide werden zwar an Gewicht verlieren, mittelfristig aber weiterhin bestehen bleiben.

Die Möglichkeit der indirekten, über die Treuhandanstalt vermittelten Übernahme dieser Altlasten durch den Bund schafft hier keine ausreichende Linderung. Über eine Übernahme der Altlasten muß in jedem einzelnen Fall neu und häufig langwierig verhandelt werden. Die Kosten solcher Verhandlungen sind zwar nicht zu quantifizieren, verzögern aber die Realisierung von Investitionsvorhaben nicht unwesentlich. Dies gilt auch für die – ähnliche – Behandlung der finanziellen Altlasten.

Mit dem Ende der produktspezifischen Subventionen, dem Übergang im Osthandel zur Abrechnung in konverti-

<sup>1</sup> Diese Thematik wurde in M. Krakowski, D. Lau, A. Lux: Auswirkungen der Wiedervereinigung auf die Standortqualität Westdeutschlands, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 9, S. 464 ff., diskutiert.

bler Währung, der Freigabe der Preise und dem Beginn des freien Warenverkehrs mit anderen Regionen wurde deutlich, daß der in Ostdeutschland vorhandene Kapitalstock für die Produktion in einer Marktwirtschaft weitgehend unbrauchbar war. Noch verschärft wurde die Situation durch die mit der Wahrungunion verbundene hohe reale Aufwertung in Ostdeutschland. In der DDR wurde insofern lange Zeit über die Verhältnisse gelebt, als veraltete Anlagen weiter in Betrieb blieben und Ersatzinvestitionen vernachlässigt wurden. Man lebte von der Substanz.

Die Treuhandanstalt übernahm 1990 fast den gesamten Bestand an produktivem Kapital. Sie verwaltete bisher und verwaltet auch heute noch diesen Teil des Vermögens der Bevölkerung der ehemaligen DDR. Bisher hat sie ihre Eröffnungsbilanz noch nicht vorgelegt, in der sie dieses Vermögen bewerten muß. Die Erwartung geht dahin, daß zu dem Zeitpunkt, zu dem die Treuhandanstalt aufgelöst wird, ihr Reinvermögen wohl negativ sein wird und dadurch die öffentlichen Budgets stark belastet werden<sup>2</sup>. Auch wenn dabei eine Rolle spielen mag, daß die rasche Privatisierung in Ostdeutschland zu einem gewissen Verfall der Preise für ostdeutsche Unternehmen beigetragen hat, ist dieser Effekt doch nicht als sehr hoch einzuschätzen. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Treuhandanstalt Aufgaben übernimmt, die nicht direkt mit der Privatisierung zusammenhängen, und auch aufgrund politischer Überlegungen Strategien verfolgt, die nicht immer den Verkaufspreis maximieren. Dennoch dürfte das wahrscheinlich negative Reinvermögen der Treuhandanstalt vor allem darauf beruhen, daß der von der DDR hinterlassene Kapitalstock für eine effiziente Produktion unter den inzwischen herrschenden marktwirtschaftlichen Bedingungen bei offenen Grenzen weitgehend ungeeignet ist.

Ein veralteter Kapitalstock stellt auch ein Hemmnis für neue Investitionen dar. Positive Spill-Over-Effekte zwischen den Unternehmen, die auf Fortschritten bei Konkurrenten, Zuliefer- und Abnehmerbetrieben beruhen, finden kaum statt. Somit gehen von der lokalen Nahе keine positiven Wirkungen auf neue Investitionsprojekte aus. Neben dem veralteten Kapitalstock sind Defizite beim lokalen Leistungsangebot für Investoren von Bedeutung. Unternehmensbezogene Dienstleistungen etwa wurden in der ehemaligen DDR kaum angeboten. Sicherlich, ge-

rade in diesem Bereich sind viele neue Investitionen zu beobachten, aber noch bestehen hier deutliche Engpässe. Das Angebot im Bereich Handel und Verkehr sowie anderer Dienstleistungsunternehmen ist in Ostdeutschland noch wesentlich geringer als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 1). Das lokal notwendige Geflecht von Dienstleistungsunternehmen, Zuliefer- und Abnehmerbetrieben muß erst noch aufgebaut werden.

Die Aussagen über den Kapitalstock in der Endphase der DDR treffen weitgehend auch für die Infrastruktur zu. Sie ist in weiten Bereichen veraltet und erneuerungsbedürftig. Die Probleme der Anpassung an eine neue Preis- und Nachfragestruktur finden sich auch hier wieder, allerdings in abgeschwächter Form. So ist bei den Verkehrswegen etwa eine – weitere – Verlagerung von der Schiene auf die Straße und bei den Energieträgern eine Bevorzugung von Naturgas, Mineralöl und wohl auch Steinkohle gegenüber der Braunkohle zu erwarten. Erheblicher Bedarf besteht auch bei der Modernisierung der Abwasserbeseitigung. Die Engpässe im Telekommunikationsbereich sind inzwischen zwar verringert, aber nicht beseitigt.

Nachteile bei der Infrastruktur weist Ostdeutschland nicht nur gegenüber Westdeutschland auf. Auch in der EG gehört Ostdeutschland zu den mit Infrastruktur eher schlechter ausgestatteten Regionen. Ein für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entwickelter Indikator für die produktionsrelevante Infrastruktur weist für die neuen Länder vor der Vereinigung – mit Ausnahme des Ostteils Berlins – eine Größenordnung auf, die etwa auch für Spanien zutrifft<sup>3</sup>. Zwar ist eine langfristige Angleichung der Infrastruktur an das westdeutsche Niveau wahrscheinlich; da dieser Aufbau aber Zeit benötigt, bleibt dieser Standortnachteil Ostdeutschlands mittelfristig bestehen.

**Tabelle 1**  
**Dienstleistungsangebot in Ostdeutschland**

	in Mrd. DM		in %		alte Bundesländer <sup>2</sup> = 100	
	1990 2. Hj.	1991	1990 2. Hj.	1991	1990 2. Hj.	1991
Bruttowertschöpfung insgesamt <sup>1</sup>	91,0	176,5	100,0	100,0	30,9	29,5
darunter:						
Handel und Verkehr	19,8	34,1	21,8	19,3	43,2	36,7
Dienstleistungsunternehmen	15,9	45,5	17,5	25,8	17,3	23,0

<sup>1</sup> Bereinigt. <sup>2</sup> Bruttowertschöpfung je Einwohner in Ostdeutschland bezogen auf die jeweilige Bruttowertschöpfung je Einwohner in den alten Bundesländern.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktsberechnung, 2. Vierteljahr 1992; eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Der Bundesminister für Wirtschaft schätzt, daß das Defizit der Treuhandanstalt bis 1995 auf 250 Mrd. DM anwachsen wird; vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft: Strategie für den Standort Deutschland: Wirtschaftspolitik für die neunziger Jahre, Bonn, 15. September 1992, S. 7.

<sup>3</sup> Vgl. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnungsbericht 1991, S. 66 ff.

Trotz der hier genannten Standortnachteile Ostdeutschlands wurden in einigen Bereichen rasch Investitionen in einem erheblichen Ausmaß vorgenommen. Für einen Teil dieser „frühen“ Investitionsentscheidungen dürften vor allem Nachfragefaktoren ausschlaggebend gewesen sein: Da mit der Einbeziehung Ostdeutschlands in die Bundesrepublik Deutschland ein gemeinsamer Staatshaushalt gebildet wurde, wurden Transferzahlungen nach Ostdeutschland in einem Ausmaß möglich, das für andere „Reformregionen“ Mittel- und Osteuropas völlig unrealistisch wäre. Mit diesen hohen Transfers konnte trotz des drastischen Rückgangs der Produktion und damit auch des Bruttoinlandsproduktes in Ostdeutschland ein Absinken der Gesamtnachfrage vermieden werden; die letzte inländische Verwendung von Gütern nahm im Gegenteil sogar noch zu. Es gibt in Ostdeutschland somit durch die staatliche Vereinigung eine Art „Bestandsgarantie für die Gesamtnachfrage“.

Für alle diejenigen Unternehmen, die vorwiegend für eine lokale Nachfrage produzieren, lagen aufgrund dieser Nachfragebedingungen daher schon bald hohe Anreize für Investitionen vor. Da auf solchen Märkten auch die mögliche Anbieterzahl begrenzt ist, bestanden Anreize, hier auch rasch Positionen zu besetzen. Beispiele hierfür sind Dienstleistungsbereiche wie regionale Tageszeitungen, Handel, Banken und Versicherungen, aber auch Versorgungsunternehmen<sup>4</sup>. Auch in Zukunft wird in Ostdeutschland das Risiko eines Nachfrageeinbruchs, insbesondere seitens der privaten Haushalte und des Staates, gering bleiben. Insofern ergibt sich hieraus ein positiver Effekt auf die Standortqualität.

Teilweise wurden auch von westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, die international handelbare Güter herstellen, bedeutende Investitionsentscheidungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt getroffen. In dieser kurzen Frist kann jedoch eine Investitionsplanung, wie sie üblicherweise vorgenommen wird, nicht sorgfältig stattgefunden haben. Dafür waren sicher auch andere

als im engeren Sinne ökonomische Faktoren ausschlaggebend. Diese frühen Investitionsentscheidungen können nicht als eine positive ökonomische Beurteilung des Standortes Ostdeutschland interpretiert werden, sondern dürften wohl auch von politischen Überlegungen, traditionellen Bindungen und den staatlichen Subventionen mit bestimmt gewesen sein. Gleichwohl wurden so Kerne – etwa in der Automobilindustrie – gebildet, um die sich nun weitere Vorhaben von Zulieferern und Abnehmern entwickeln.

### Vorteile durch Kapitalsubventionen?

Die oben genannten Standortnachteile Ostdeutschlands werden teilweise dadurch aufgewogen, daß die Kapitalkosten in Ostdeutschland deutlich geringer sind als in Westdeutschland. Bei gleichen Marktzinssätzen werden in Ostdeutschland hohe direkte und indirekte Kapitalsubventionen gezahlt bzw. niedrigere Abgaben erhoben, und zwar in einem kaum mehr überschaubaren Umfang. Diese Subventionen können sich auf 35% der Investitionssumme kumulieren. Hinzu kommen noch Sonderabschreibungen und zinsverbilligte Kredite<sup>5</sup>. Allerdings relativiert sich dieser Kostenvorteil Ostdeutschlands, weil hohe Fördersätze für Investitionsvorhaben in der Europäischen Gemeinschaft auch in einer Reihe anderer Regionen mit Entwicklungsrückstand und in „altindustriellen“ Regionen erreicht werden.

Trotz der hohen Kapitalsubventionen und der Anreize, in einzelnen Bereichen Positionen schnell zu besetzen, sind die Investitionen in Ostdeutschland bisher insgesamt gering geblieben. Nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes betragen die gesamten Bruttoanlageinvestitionen im letzten Jahr 82,9 Mrd. DM<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Vgl. M. Krakowski u. a.: Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsschock – Strukturbericht 1991 –, Hamburg 1992, S. 171 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern, Bonn 1991, S. 15 f.

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 18, Reihe 3, 2. Vierteljahr 1992.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis  
DM 96,-  
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Pro Einwohner gerechnet erreichten diese Investitionen damit nur etwa 59% des westdeutschen Niveaus; der Abstand in der Kapitalausstattung je Einwohner hat sich im Verlauf des letzten Jahres also weiter zuungunsten Ostdeutschlands vergrößert. Da Investitionsvorhaben in der Regel lange Planungszeiträume beanspruchen, dürften schon aus diesem Grund die Investitionen bisher gering geblieben sein. In diesem Jahr werden die Investitionen deutlich steigen. Aber selbst bei einer – unrealistischen – Verdoppelung des gesamten Investitionsvolumens in diesem Jahr würde sich der Abstand in der Kapitalausstattung zu Westdeutschland kaum verringern. In Ostdeutschland muß aber ein Kapitalstock je Einwohner aufgebaut werden, der nach Umfang und Qualität in etwa dem westdeutschen entspricht.

### Qualifizierte Arbeitskräfte?

Als ein positives Element des Standortes Ostdeutschland wird häufig die hohe Qualifikation der Arbeitskräfte angeführt. Die formale Qualifikationsstruktur in Ostdeutschland kann sowohl im Vergleich zu Westdeutschland als auch im internationalen Vergleich als gut bezeichnet werden. Dem jüngsten Arbeitsmarktmonitor für die neuen Bundesländer zufolge besaßen 1990 in Ostdeutschland nur 10,2% der Erwerbstätigen keinen Ausbildungsabschluß oder nur eine Teilfacharbeiterausbildung. Dieser Anteil lag 1989 in Westdeutschland bei 21,1%. Der Anteil der Hochschulabsolventen (einschließlich Fachhochschulabsolventen) war in Ostdeutschland mit 10,7% nur etwas niedriger als in Westdeutschland mit 11,6%<sup>7</sup>.

Die Daten zur formalen Qualifikationsstruktur sollten allerdings nicht dazu führen, die Qualität des Arbeitskräfteangebotes in Ostdeutschland zu überschätzen. Einerseits ist fraglich, ob die Qualität der Ausbildung das westdeutsche Niveau in allen Fällen erreichen konnte. Andererseits wird häufig darauf hingewiesen, daß die Arbeitskräfte für die Tätigkeiten, die sie ausführten, oftmals überqualifiziert waren und deshalb ihre Qualifikation nicht aufrechterhalten konnten. Hochqualifizierte Arbeitskräfte wurden auch in anderen Schwerpunkten als in der Bundesrepublik eingesetzt. So lag der Anteil der im FuE-Bereich Beschäftigten in der DDR 1988 mit 4,1% unter dem der Bundesrepublik mit 5,4%. Zudem waren in der Bundesrepublik Hochschulabsolventen zu einem höheren Anteil (18,9%) im FuE-Bereich tätig als in der DDR

(12,0%). Das Schwergewicht der Beschäftigten mit Hochschulabschluß in der früheren DDR lag mit 51,2% im Verwaltungsbereich. Noch höhere Anteile für den Büro- und Verwaltungsbereich weist die Beschäftigtenstruktur auf, wenn man die Tätigkeitsstruktur nur innerhalb der Industrie der ehemaligen DDR betrachtet<sup>8</sup>.

Zudem wurden die beruflichen Kenntnisse in der Regel bei der Arbeit mit einem im Vergleich zu Westdeutschland veralteten Kapitalstock erworben. Und nach der Öffnung der Märkte und der weitgehenden Freigabe der Preise haben sich viele Arbeitsplätze und Tätigkeiten als nicht wettbewerbsfähig erwiesen. Dadurch wird zusätzlich ein Teil der Erfahrungen und Kenntnisse der Arbeitskräfte entwertet.

Da die Wende in Ostdeutschland auch hinsichtlich der Qualifikation der Arbeitskräfte zu einem erheblichen Anpassungsbedarf geführt hat, ist es für die Standortqualität Ostdeutschlands wichtig, wie flexibel sich das Humankapital den neuen Bedingungen anpaßt. Positiv wirkt hier die wohl vorhandene große Bereitschaft zur Teilnahme an Weiterbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen. In einer Umfrage im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit im November 1990 gaben 78% der befragten Erwerbspersonen an, Interesse an der Teilnahme an Lehrgängen oder Kursen zur beruflichen Qualifikation zu haben<sup>9</sup>.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat auf den Bedarf in Ostdeutschland reagiert und Ende 1990 mit Qualifizierungsmaßnahmen für ostdeutsche Arbeitskräfte begonnen. Im August 1992 befanden sich 493900 Personen in von der Bundesanstalt geförderten Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung<sup>10</sup>. Hinzu kommen die Arbeitskräfte, die ohne Zuschüsse der Bundesanstalt von den Unternehmen an neuen Arbeitsplätzen eingearbeitet werden oder an betrieblichen Lehrgängen teilnehmen. Auch die in Westdeutschland tätigen Pendler aus Ostdeutschland erwerben zusätzliche berufliche Kenntnisse. Vielfach können sie sich auf ihren Arbeitsplätzen in Westdeutschland im Umgang mit moderner Technik weiterbilden. Alles dies sind Anzeichen dafür, daß vorhandene Defizite bei der Qualität des Arbeitsangebotes relativ rasch vermindert werden dürften.

Die hohe Mobilität der Arbeitskräfte könnte aber auch eine Gefahr für die Standortqualität Ostdeutschlands beinhalten. Die Abwanderung von Arbeitskräften kann zu einem Hindernis für den Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft werden, wenn sich daraus ein Mangel an qualifi-

<sup>7</sup> Vgl. H. Bielenski u. a.: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Eine Arbeitsmarktumfrage der Bundesanstalt für Arbeit: Zwischenbilanz und ausgewählte Ergebnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 2, 1992, S. 147 ff.

<sup>8</sup> Vgl. B. Görzig, M. Gornig: Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der DDR, DiW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 121, Berlin 1991, S. 42.

<sup>9</sup> Vgl. H. Bielenski, B. von Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 148.1, Nürnberg 1991, S. 40.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen. Aktuelle Daten für das Bundesgebiet Ost, (Nürnberg) August 1992.

zierten Fachkräften ergibt. Es finden sich allerdings keine Anhaltspunkte dafür, daß bislang die besser qualifizierten ostdeutschen Arbeitnehmer bei den Abwanderern deutlich überrepräsentiert waren<sup>11</sup>.

Die Tarifverdienste in Ostdeutschland wurden schon vor der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion kräftig angehoben, und dieser Trend setzte sich danach weiter fort. Die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der in der Industrie (einschließlich Hoch- und Tiefbau) Ostdeutschlands vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten erreichten 1990 im Jahresdurchschnitt 35% des entsprechenden westdeutschen Niveaus, wobei für die Zeit bis zur Währungsunion die Mark der DDR und die D-Mark gleichgesetzt wurden. Im Jahresdurchschnitt 1991 lag dieser Anteil bereits bei 47,1%<sup>12</sup>. Das durchschnittliche Tariflohniveau Ostdeutschlands lag 1991 dagegen schon bei 60% des Westniveaus. Auch die tarifliche Arbeitszeit wurde verkürzt. Derzeit ist die 40-Stunden-Woche tariflicher Standard, gegenüber 38 Stunden in Westdeutschland<sup>13</sup>.

Bis zum Jahresende 1991 waren in 30 Tarifbereichen bzw. Wirtschaftszweigen Tarifverträge vereinbart worden, die eine schrittweise Anpassung der tariflichen Monatsverdienste auf 100% des Westniveaus vorsehen. In den meisten Fällen soll dieses Niveau 1994 erreicht werden<sup>14</sup>. Dann dürften zwar noch die Wochenarbeitszeit in Ostdeutschland länger als im Westen und die bezahlten Urlaubstage und andere Leistungen der Unternehmen an ihre Arbeitskräfte geringer sein. Auch ist nicht damit zu rechnen, daß sich 1994 die Effektivverdienste bereits dem westdeutschen Niveau vollständig angepaßt haben werden. Aber dennoch läßt sich absehen, daß Ostdeutschland dann zu den Regionen zählen wird, die bezüglich der Lohnkosten zu der Spitzengruppe in der Welt gehören. Diese Entwicklung bei den Lohnkosten berücksichtigt die potentiellen Investoren bereits jetzt bei ihren Standortentscheidungen. Sie können (andere) Standortnachteile, die in Ostdeutschland vorhanden sind und mittelfristig weiter bestehen dürften, also nicht durch niedrige Arbeitskosten kompensieren.

Im Zuge der Umstellung des Wirtschaftssystems in Ostdeutschland hat sich die Zahl der wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze als gering erwiesen. Schon bei einem Lohnniveau, wie es vor der Wende geherrscht hat, wäre es für die Unternehmen unausweichlich geworden, ihre

Beschäftigung abzubauen, um im Wettbewerbsprozeß bestehen zu können. Die späteren deutlichen Lohnerhöhungen haben dieses Problem noch verschärft. Ende August 1992 waren bei den Arbeitsämtern 1 168 732 Personen als Arbeitslose registriert. Die Arbeitslosenquote lag bei 14,4%<sup>15</sup>. Sie wäre ohne den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen, Kurzarbeiterregelungen und Weiterbildungsmaßnahmen noch wesentlich höher.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist einerseits eine Folge der derzeitigen Anpassungsprozesse. Andererseits könnte sie selbst zu einem Standortnachteil werden. Es besteht die Gefahr des sogenannten Hysteresis-Phänomens, d. h. einer dauerhaften Verharrung der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau. Zum einen bringt längere Arbeitslosigkeit einen Verlust an Qualifikation mit sich, weil die Arbeitslosen ihre Kenntnisse verlernen und nicht an den neuen Entwicklungen im Arbeitsleben teilnehmen. Zum anderen besteht die Möglichkeit der Demotivation der Arbeitslosen, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verringert. Beides könnte dazu führen, daß die Unternehmen bei einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften die Arbeitslosen nicht als geeignete Mitarbeiter ansehen und deshalb trotz hoher Arbeitslosigkeit Arbeitskräfteknappheit auftritt.

### Chancen im Osthandel?

Als ein Standortvorteil Ostdeutschlands hinsichtlich der Exportchancen wurden häufig die Nähe, die gewachsenen Beziehungen und die Marktkennntnis in bezug auf die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten hervorgehoben. Der Einbruch des Osthandels (vgl. Tabelle 2) nach dem Übergang zur Verrechnung in konvertibler Währung muß dem nicht widersprechen. Zum Teil läßt sich der Einbruch mit der insgesamt gesunkenen Nachfrage der Reformstaaten als Folge ihrer Umstellungsprobleme im Außenhandel und bei der Produktion erklären. Bei einem Wiederanstieg der Nachfrage – auch wenn er eher langsam und verhalten ausfallen dürfte – könnte man hoffen, daß Ostdeutschland davon überproportional profitiert. Allerdings ist Ostdeutschland nicht nur von einem allgemeinen Rückgang der Nachfrage aus Osteuropa betroffen: Diese Nachfrage richtete sich außerdem relativ stärker auf Produkte Westdeutschlands und anderer westlicher Industrieländer, weil die ostdeutschen Produkte zu den nunmehr herrschenden Wechselkursen vielfach nicht mehr wettbewerbsfähig waren. Die Voraussetzung für Vorteile Ostdeutschlands aus den gewachsenen Marktbeziehungen ist, daß dort eine angemessene Produktpalette angeboten wird, die auch in der Breite und preislich mit derjenigen Westdeutschlands und anderer Regionen konkurrieren kann.

<sup>11</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 5-6/1992, S. 60.

<sup>12</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, April 1992.

<sup>13</sup> Vgl. WSI-Mitteilungen 3/1992, S. 131.

<sup>14</sup> Vgl. WSI-Mitteilungen 3/1992, S. 127.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, a. a. O.

**Tabelle 2**  
**Ein- und Ausfuhr Ostdeutschlands nach Regionen**  
 (1989 bis 1991, in %)

	Einfuhr					Ausfuhr				
	1989 Anteil	1990 Anteil	Veränd.	1991 Anteil	Veränd.	1989 Anteil	1990 Anteil	Veränd.	1991 Anteil	Veränd.
Westliche Industrieländer	22,5	25,4	-37,2	34,9	-32,2	16,8	14,0	-23,0	24,8	-16,3
darunter:										
EG	10,2	11,8	-35,6	20,8	-13,3	8,5	8,2	-11,2	16,6	-4,4
andere europäische Industrieländer	10,7	11,5	-40,4	11,5	-50,8	7,1	5,0	-34,6	7,0	-34,6
außereuropäische Industrieländer	1,6	2,1	-26,4	2,7	-36,6	1,2	0,8	-38,9	1,2	-24,1
Entwicklungsländer	5,6	5,6	-44,7	6,1	-45,9	6,5	5,6	-21,2	7,8	-34,0
Staatshandelsländer	65,5	67,4	-42,8	58,9	-56,9	72,6	80,1	2,2	67,4	-60,2
darunter:										
europäische Staatshandelsländer	63,5	65,0	-43,2	57,9	-56,0	70,5	78,3	2,9	66,4	-60,0

Quellen: E. Wohlers: Außenhandelseffekte der deutschen Vereinigung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 37. Jg., 1992; Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 1991; eigene Berechnungen.

Je länger allerdings der Aufbau einer Produktion dauert, um eine solche Palette anzubieten, je langsamer der Wiederanstieg der Nachfrage aus den Reformländern erfolgt und je tiefgreifender die Umbrüche in diesen Ländern ausfallen, desto mehr werden die gewachsenen Beziehungen an Bedeutung verlieren. Sicherlich, der eine oder andere Investor mag dennoch von ihnen profitieren. Als genereller positiver Standortfaktor für Ostdeutschland ist den guten Ostkontakten eine aber eher geringe Bedeutung beizumessen. Ähnlich ist die Bedeutung der Zugehörigkeit Ostdeutschlands zur Europäischen Gemeinschaft zu bewerten. Auch hier gilt, daß einige Investoren sich – etwa wegen der Kapitalsubventionen – in Ostdeutschland niederlassen werden, um so auch von dem Zugang zu den Märkten der Europäischen Gemeinschaft zu profitieren. Die EG-Mitgliedschaft und hohe Subventionen sind aber auch in anderen Regionen zu erlangen.

#### Hochmoderne Wirtschaft in der Zukunft?

Dem hier gezeichneten – eher wenig erfreulichen – Bild der Standortqualität Ostdeutschlands wird gelegentlich die Vision einer Region gegenübergestellt, die bald über einen der modernsten Kapitalstöcke in der Welt und eine sehr moderne Infrastruktur verfügt. Hochproduktive Unternehmen würden dann auch sehr hohe Löhne zahlen und ihre Produkte in Ost und West zu guten Preisen absetzen können. Es ist zwar sehr wahrscheinlich, daß der technologische Stand eines neuen ostdeutschen Kapitalstocks sehr hoch sein wird. Dies ist auf drei Effekte zurückzuführen. Erstens sind durch die Öffnung der Märkte nun moderne Investitionsgüter verfügbar. Zweitens ist bei hohen Löhnen nur hochproduktives Kapital rentabel und drittens wird der Kapitaleinsatz durch die Wirtschaftsför-

derung in den neuen Bundesländern massiv subventioniert. Die Vision einer hochproduktiven, modernen Wirtschaft ist nicht von der Hand zu weisen. Hinsichtlich ihrer Realisierungschance sind allerdings zwei Punkte zu beachten.

Zum einen muß ein Standort wohl nicht positiv, sondern eher negativ beurteilt werden, wenn die vorhandene Infrastruktur und das vorhandene produktive Kapital nur noch sehr eingeschränkt Verwendung finden können. Zwar hätte dies zwangsläufig zur Folge, daß das, was in einigen Jahren existiert, neu aufgebaut und damit modern sein wird. Damit ist aber keineswegs die Frage beantwortet, ob dies angesichts der geschilderten negativen Faktoren in dem Maße geschieht, daß ausreichend Arbeitsplätze für die Erwerbspersonen in Ostdeutschland geschaffen werden. Fraglich ist auch, ob schnell genug ein so enges Geflecht von Zulieferer- und Abnehmerindustrien entsteht, daß der Standort zunehmend auch ohne Subventionen für neue Investoren attraktiv wird.

Zum anderen kann der Aufbau moderner Industrien wohl nur gelingen, wenn weiterhin hohe Kapitalsubventionen gezahlt werden, die Infrastrukturinvestitionen weitgehend durch Steuereinnahmen aus Westdeutschland finanziert und die lokale Nachfrage ebenfalls durch Transfers aus Westdeutschland gestützt wird. Daß dies notwendig ist, ist ein Indikator für eine geringe Standortqualität. Aus sich heraus ist die Region nicht in der Lage, genügend Investitionen anzuziehen. Mit sehr hohen Transfers für das Kapital, die Infrastruktur und die Nachfrage aus einer anderen Region oder aus einem anderen Land sind aber viele Regionen in der Lage, moderne Industrien aufzubauen, vorausgesetzt, das Arbeitskräfteangebot ist qualitativ hochwertig. Und dies ist in Ostdeutschland der Fall.