

Brenke, Karl; Eickelpasch, Alexander; Vesper, Dieter

Article

Fortschritte beim Aufbau Ost: Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brenke, Karl; Eickelpasch, Alexander; Vesper, Dieter (2002) : Fortschritte beim Aufbau Ost: Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 25, pp. 393-416

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151149>

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.

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Fortschritte beim Aufbau Ost

Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

von folgenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten:

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Alexander Eickelpasch
aeickelpasch@diw.de

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland ist nach wie vor unbefriedigend. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum bleibt seit einigen Jahren hinter dem in Westdeutschland zurück. Allerdings zeigen sich mit Blick auf die einzelnen Sektoren sehr unterschiedliche Entwicklungen. Besorgnis erregend ist die auf hohem Niveau verharrende Unterbeschäftigung. Sie verstellt bei vielen den Blick für die unbestreitbaren Erfolge, die seit Anfang der 90er Jahre zu verzeichnen sind: bei der Erneuerung der Infrastruktur, dem Aufbau einer wettbewerbsfähigen Unternehmensbasis sowie – und nicht zuletzt – bei der Verbesserung der materiellen Lebensverhältnisse der Menschen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute beauftragt, in jährlichen „Fortschrittsberichten Ostdeutschland“ die wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern zu begutachten. Hiermit legen die beteiligten Institute ihren ersten gemeinsamen Bericht vor.

Weil das gesamte Gutachten und selbst die zeitgleich vom IWH veröffentlichte Kurzfassung den Rahmen eines DIW-Wochenberichtes sprengen würden, wird an dieser Stelle eine stark gestraffte und um mehrere Themenbereiche gekürzte Fassung veröffentlicht. Ausgeklammert wurden eine Untersuchung des Wohnungsmarktes, eine Regionalstudie sowie eine tiefer gehende Analyse des Arbeitsmarktes. Die gesamte Kurzfassung wird zeitgleich mit diesem Wochenbericht vom IWH in „Wirtschaft im Wandel“, Nr. 7–8, 2002, veröffentlicht. Die Langfassung wird in gedruckter Form später veröffentlicht; eine vorläufige Fassung ist von den beteiligten Instituten ins Internet gestellt worden.

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 25/2002

69. Jahrgang / 20. Juni 2002

Inhalt

Fortschritte beim Aufbau Ost
Seite 393

Zahlenbeilage

A 22127 C

Die Lage der ostdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002

Gesamtwirtschaft

Das Jahr 2001 war für die gesamtdeutsche Wirtschaft in konjunktureller Hinsicht kein gutes Jahr. Das gilt auch für Ostdeutschland. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung nahm lediglich um 0,3 % zu, und nach dem in jenem Jahr für alle Bundesländer gleichen Abschlag von 0,4 Prozentpunkten bei der Ermittlung der Wirtschaftsleistung zu Marktpreisen errechnet sich eine Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von -0,1 % (Tabelle 1).¹ Die Wirtschaftsleistung hat demnach stagniert.

Dabei zeigen sich, wie schon in den Jahren zuvor, bei den einzelnen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedliche Entwicklungen. Auf der einen Seite der Skala stand weiterhin das verarbeitende Gewerbe, das auch im letzten Jahr die Produktion kräftig, um

reichlich 5 %, steigern konnte, wobei sich allerdings in der zweiten Jahreshälfte die allgemein eintrübende Konjunktur dämpfend bemerkbar machte. Auf der anderen Seite befand sich wiederum die Bauproduktion, deren rasante Talfahrt anhält.

Die Beschäftigung nahm deutlich ab; im Jahre 2001 war sie um 2 % oder um 120 000 Erwerbstätige im Inland geringer als im vorangegangenen Jahr. Die Hälfte des Beschäftigungsabbaus fand allerdings auf dem so genannten Zweiten Arbeitsmarkt statt – bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der im Rahmen der so genannten Struktur Anpassungsmaßnahmen subventionierten Beschäf-

1 Die Bruttowertschöpfung wird zu Herstellungspreisen berechnet. Ermittelt wird das Bruttoinlandsprodukt, das zu Marktpreisen ausgewiesen wird, dadurch, dass der auf die Länder proportional zur gesamten Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen verteilte Saldo aus Gütersteuern und Gütersubventionen je Land der Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen hinzugezählt wird; die unterstellte Gebühr für Bankdienstleistungen wird subtrahiert. Ob diese Konvention den tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen in den einzelnen Länder gerecht wird, ist allerdings zweifelhaft.

Tabelle 1

Eckdaten zur Entwicklung der Wirtschaft in Ostdeutschland¹ 1995 bis 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bevölkerung (in 1 000 Personen)	14 204	14 152	14 112	14 051	13 981	13 924	13 794
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,9
Bruttoinlandsprodukt ² (Mrd. Euro)	200,82	207,30	210,70	212,68	217,02	219,23	219,01
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,5	3,2	1,6	0,9	2,0	1,0	-0,1
Erwerbstätige im Inland (in 1 000 Personen)	6 048	6 007	5 936	5 950	5 983	5 917	5 799
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,9	-0,7	-1,2	0,2	0,6	-1,1	-2,0
je 1 000 Einwohner	426	425	421	423	428	425	420
Arbeitnehmer im Inland (in 1 000 Personen)	5 579	5 536	5 450	5 446	5 467	5 394	5 277
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,8	-0,8	-1,6	-0,1	0,4	-1,3	-2,2
Selbständige (in 1 000 Personen)	469	471	485	503	516	523	522
Veränderung zum Vorjahr (in %)	2,5	0,4	3,0	3,6	2,4	1,5	-0,2
Unterbeschäftigung ³ (in 1 000 Personen)	1 916	1 843	1 837	1 839	1 829	1 740	1 697
darunter:							
Registrierte Arbeitslose (in 1 000 Personen)	971	1 083	1 249	1 256	1 227	1 244	1 259
Teilnehmer in ABM (in 1 000 Personen)	291	291	291	291	291	291	291
Produktivität ⁴ (in 1 000 Euro)	33,2	34,5	35,5	35,7	36,3	37,0	37,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,4	3,9	2,9	0,7	1,5	2,1	1,9
Lohnquote ⁵ (in %)	64,7	62,9	61,2	60,8	61,0	60,7	59,4
Westdeutschland¹ = 100							
Produktivität ⁶ (in 1 000 Euro)	64,8	66,8	67,7	67,3	67,9	68,4	70,1
Lohnquote ⁵ (in %)	119,7	117,1	115,7	116,3	116,3	115,2	112,3
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer im Inland	75,0	75,7	75,9	76,2	77,2	77,4	77,5

1 Ohne Berlin.

2 In Preisen von 1995.

3 Registrierte Arbeitslose, Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III, Teilnehmer in ABM (einschließlich SAM), in beruflicher Weiterbildung sowie in Deutschlehrgängen, Kurzarbeit und Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten, Bezieher von Vorruhestandsgeld.

4 Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (Inland).

5 Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

6 Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „VGR der Länder“; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin und des IWH.

DIW Berlin 2002

tigung. Zugleich nahm die Pro-Kopf-Produktivität weiter kräftig zu (preisbereinigt um 1,9 %). Dadurch konnte beim Produktivitätsrückstand gegenüber den alten Bundesländern nochmals etwas aufgeholt werden. Die Arbeitskosten (je Arbeitnehmer gerechnet) sind etwa im Gleichschritt mit denen in Westdeutschland gestiegen.

Nach den wenigen verfügbaren Indikatoren zeichnet sich für den weiteren Verlauf dieses Jahres eine Besserung der Lage ab, allerdings nicht bei der Beschäftigung. Bei der Industrie zeigt sich bereits wieder eine aufwärts gerichtete Tendenz – sowohl bei den Auftragseingängen als auch bei der Produktion. Und die bisher vorliegenden Zahlen für die Bauwirtschaft können – bei aller Vorsicht – dahingehend gedeutet werden, dass das Ausmaß der Produktionseinschränkung spürbar zurückgeht. Schwerer ist die Lage im Dienstleistungssektor einzuschätzen.

Verarbeitendes Gewerbe

Das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe hat sich zum Wachstumsmotor entwickelt. Diese Rolle konnte es bis ins letzte Jahr hinein halten. Das Produktionswachstum hob sich auch im vergangenen Jahr deutlich von dem anderer Wirtschaftszweige in den neuen Bundesländern ab, und die Wach-

tumsrate übertraf wiederum deutlich die des verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland. Zudem wurde – wenn auch nur leicht – die Beschäftigung weiter aufgestockt (Tabelle 2). Die Lohnanhebungen fielen – je Arbeitnehmer gerechnet – durchaus moderat aus, auch wenn die Arbeitskosten etwas stärker als diejenigen im verarbeitenden Gewerbe der alten Bundesländer anzogen. Sehr viel kräftiger nahm indes die Produktivität zu; entsprechend ging die Lohnquote weiter zurück. Im vergangenen Jahr lag sie erstmals unter westdeutschem Niveau und belief sich auf 95 % des westdeutschen Wertes; bereinigt waren es 98 %.²

Auch im vergangenen Jahr konnte die ostdeutsche Industrie beim Absatz vor allem auf den überregionalen Märkten expandieren. Die Auslandslieferungen überstiegen 2001 den Wert des vorherge-

2 Üblicherweise wird die sektorale Lohnquote so berechnet, dass die Arbeitnehmerentgelte in Relation zur Bruttowertschöpfung gesetzt werden. Dieses Verfahren ist insofern ungenau, weil die Arbeitskosten für die Arbeitnehmer ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung aller Erwerbstätigen ausgewiesen werden. In den Nenner geht also auch die Leistung der Selbständigen ein. Meist ist das unproblematisch, bei einem Ost-West-Vergleich für das verarbeitende Gewerbe (wie auch für einige andere Wirtschaftszweige) aber nicht, denn in diesem Gewerbebereich gibt es in den alten Bundesländern einen deutlich höheren Selbständigenanteil an allen Erwerbstätigen als in Ostdeutschland. Diesem Aspekt soll mit der bereinigten Lohnquote Rechnung getragen werden. Dabei musste – weil keine entsprechenden Daten verfügbar sind – unterstellt werden, dass die Pro-Kopf-Produktivität der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen dieselbe ist wie die der Arbeitnehmer.

Tabelle 2

Zur Entwicklung des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes¹

	1991	1995	1998	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung ² (in 1 000 Euro)	13 612	21 582	26 770	27 718	30 375	31 996
Erwerbstätige (in 1 000 Personen)	1 751	905	879	865	875	879
Arbeitnehmer (in 1 000 Personen)	1 696	851	823	810	817	821
Selbständige u. mithelfende Familienangehörige (in 1 000 Personen)	55	54	56	56	58	58
Bruttowertschöpfung ² je Erwerbstätigem in Euro	7 776	23 854	30 447	32 032	34 730	36 420
Bruttowertschöpfung ² je Einwohner in Euro	930	1 519	1 905	1 983	2 182	2 320
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	120	64	63	62	63	64
Lohnquote ³	142	96	77	74	69	67
Lohnquote bereinigt ⁴	146	102	82	79	74	72
Bruttolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer in Euro	9 369	19 697	21 182	21 715	22 255	22 863
Entwicklung, 1991 = 100						
Bruttowertschöpfung ²	100	159	197	204	223	235
Erwerbstätige	100	52	50	49	50	50
Arbeitnehmer	100	50	49	48	48	48
Selbständige und mithelfende Familienangehörige	100	99	102	101	105	106
Bruttowertschöpfung ² je Erwerbstätigem	100	307	392	412	447	468
Bruttowertschöpfung ² je Einwohner	100	163	205	213	234	249
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	100	53	52	52	53	53
Lohnquote ³	100	68	54	52	49	47
Lohnquote bereinigt	100	70	56	54	51	49
Bruttolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer	100	210	226	232	238	244

1 Ohne Berlin.

2 In Preisen von 1995.

3 Arbeitnehmerentgelte in % der gesamten Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen.

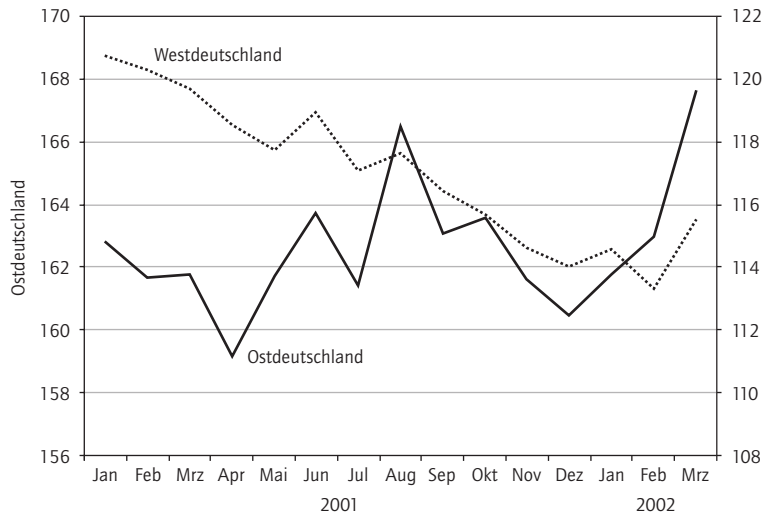
4 Arbeitnehmerentgelte in % der von den Arbeitnehmern erbrachten (geschätzten) Bruttowertschöpfung.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 1

Entwicklung der Nettoproduktion¹ im ostdeutschen und im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe

Index 1995 = 100



¹ Wertindex: arbeitstäglich und saisonal bereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

henden Jahres um reichlich ein Achtel. Beim Inlandsumsatz war die Wachstumsrate halb so groß. Zum Teil liegt das auch daran, dass sich in der ostdeutschen Industrie die Anpassungskrise der Bauwirtschaft bemerkbar machte. So verzeichnete die Herstellung von Glas, Keramik und Steinen und Erden im Jahre 2001 Umsatzeinbußen. Fast alle anderen Branchen kamen dagegen auf Zuwächse.

Weil es dem ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe immer mehr gelungen ist, auf den überregionalen Märkten Fuß zu fassen, hängen die Wachstumsmöglichkeiten in zunehmendem Maße vom allgemeinen konjunkturellen Umfeld ab. Das zeigte sich im Herbst des vergangenen Jahres sehr deutlich, als infolge der verstärkten Eintrübung der Konjunktur das Produktionswachstum gebremst wurde (Abbildung 1). Allerdings erwies sich dabei das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe gegenüber der generellen Abschwächung als resistenter als das in den alten Ländern. Dies ist mit ein Grund dafür, dass für das laufende Jahr wieder mit einem durchaus kräftigen Wachstum in diesem Wirtschaftsbereich zu rechnen ist. Anzeichen der Erholung zeigen sich bereits bei den Auftragseingängen, die der Tendenz nach seit Ende 2001 angezogen haben. Wiederum besonders stark ist der Wert der Bestellungen aus dem Ausland gestiegen – vor allem beim Investitionsgüter produzierenden Gewerbe. Bei einer kleinen Industrie wie der ostdeutschen machen sich dabei Großaufträge – oder das Ausbleiben solcher – allerdings stark bemerkbar.

Baugewerbe

Noch immer nicht abgeschlossen ist der strukturelle Anpassungsprozess im ostdeutschen Baugewerbe. Die Bauinvestitionen schrumpften 2000 und 2001 um 10 % bzw. 12 %. Vor allem wurde im vergangenen Jahr der Wohnungsbau eingeschränkt. Bei den Baumaßnahmen von Ländern und Gemeinden kam es ebenfalls zu kräftigen Produktionseinschränkungen; hier machte sich bemerkbar, dass die ostdeutschen Gebietskörperschaften angesichts knapper Kassen die Mittel für Investitionen kürzten. In Anbetracht hoher Leerstandsquoten und einer insgesamt unbefriedigenden Wirtschaftsentwicklung wurde auch die Produktion bei den Gewerbebauten erheblich gedrosselt.

In diesem Jahr wird sich die Bautätigkeit weiter abschwächen, allerdings mit einem viel geringeren Tempo als in den vergangenen Jahren. Das zeigen auch die bisher zur Verfügung stehenden Indikatoren. Danach hatte die Talfahrt bei den Bauinvestitionen Ende 2001 deutlich an Tempo verloren. Und der saison- und arbeitstäglich produzierte Index für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe lässt fast auf eine Stagnation der Bautätigkeit schließen. Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass die Talsohle bereits erreicht ist. Beim Wohnungsbau dürften sich zwar in diesem Jahr das Programm „Stadtumbau Ost“ sowie die Tatsache positiv auswirken, dass die förderungsbedingten, dämpfenden Effekte beim Eigenheimbau (Einschränkung des förderwürdigen Kreises der Haushalte) ausklingen. Doch gibt es eine hohe Leerstandsquote bei Wohnungen, und auch wegen der angespannten Lage vieler Wohnungsbaugesellschaften bleibt die Investitionstätigkeit schwach. Schwer einzuschätzen ist die Entwicklung im Gewerbebau. Nach den Baugenehmigungen ist mit einer Abschwächung der Produktionsrückgänge zu rechnen. Beim öffentlichen Bau sind ebenfalls weitere Produktionseinschränkungen zu erwarten, denn die Investitionsprogramme des Bundes werden nicht ausreichen, um die Investitionszurückhaltung der ostdeutschen Gebietskörperschaften, insbesondere der Kommunen, auszugleichen.

Aber immerhin: Die öffentliche Hand baut je Einwohner gerechnet in den neuen Bundesländern sehr viel mehr als in Westdeutschland – im Jahre 2001 waren die Pro-Kopf-Investitionen um 80 % höher als dort. Beim Gewerbebau lag dieser Wert um 50 % über westdeutschem Niveau, und beim Wohnungsbau lag er um 20 % darunter.

Eine Abschwächung des Produktionsrückgangs bedeutet freilich nicht, dass sich der Anpassungsdruck, der auf den ostdeutschen Bauunternehmen lastet, verringert. Im Jahre 2001 waren die Unter-

nehmen nicht nur mit dem Problem sinkender Nachfrage konfrontiert, sondern auch mit sinkenden Preisen für Bauleistungen. Die Arbeitskosten sind dagegen – je Arbeitnehmer gerechnet – gestiegen. In einer solchen Konstellation ist ein Beschäftigungsabbau unvermeidlich. Zu erwarten ist, dass es zu weiteren Kapazitätsanpassungen kommen wird.

Dienstleistungssektor

Wie in Westdeutschland ist der tertiäre Sektor auch in den neuen Bundesländern mit einem Anteil von fast 70 % an der gesamten Wirtschaftsleistung der bedeutsamste Wirtschaftsbereich. Umso schwerwiegender ist es, dass über ihn nur wenige aussagekräftige Daten vorliegen, die über die aktuelle Lage Aufschluss geben – und dass die Qualität dieser Daten zum Teil unbefriedigend ist.

Nach den vorliegenden Angaben der amtlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat sich in jüngster Zeit der Dienstleistungssektor in Ostdeutschland schlechter als in den alten Bundesländern entwickelt – sowohl mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und dementsprechend auch hinsichtlich der Erwerbstätigkeit, die 2001 sogar etwas geringer war als im Jahr zuvor (Tabelle 3). Verantwortlich für das wiederum unbefriedigende Ergebnis sind mehrere Entwicklungen:

- Eine nicht geringe Rolle spielt der seit geraumer Zeit anhaltende Abbau von Personal im öffentlichen Dienst. Weil im Staatssektor die Wirtschaftsleistung im Wesentlichen durch den Input-Faktor „Arbeitskosten“ bestimmt wird, ergibt sich durch den Beschäftigungsabbau bei der um die Preissteigerungen bereinigten Rechnung eine negative Veränderungsrate der Bruttowertschöpfung.³
- In jenen Teilen des Dienstleistungsgewerbes, in denen vornehmlich Güter für Unternehmen produziert werden, dürfte sich die insgesamt schwache Wirtschaftsentwicklung bemerkbar gemacht haben. Vor allem hat ohne Zweifel die starke Produktionseinschränkung in der Bauwirtschaft auch ins Dienstleistungsgewerbe hinein Multiplikatorwirkungen entfaltet (etwa beim Transportgewerbe, beim Baustoffhandel, bei Ingenieurdiensten oder bei Baufinanzierungen).
- Wohl noch stärker zu Buche geschlagen hat die schwache Einkommensentwicklung, die sich dämpfend auf den privaten Verbrauch ausgewirkt und so den Wirtschaftsverlauf in den konsumnahen Teilen des Dienstleistungssektors gedämpft hat. Im Einzelhandel war nach den

³ Im Falle Ostdeutschlands schlägt das besonders stark zu Buche, weil die amtliche Statistik wegen der Lohnanpassung im öffentlichen Dienst mit einem höheren Deflator als in den alten Bundesländern rechnet.

Tabelle 3

Zur aktuellen Entwicklung des ostdeutschen und des westdeutschen Dienstleistungssektors

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	Neue Bundesländer (ohne Berlin)				Alte Bundesländer (ohne Berlin)			
	Alle Dienstleistungsbereiche	darunter:			Alle Dienstleistungsbereiche	darunter:		
Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachrichten		Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienste	Öffentliche und private Dienstleister	Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachrichten		Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienste	Öffentliche und private Dienstleister	
Bruttowertschöpfung¹								
2000	1,8	2,5	3,7	-0,2	3,9	4,9	4,9	1,6
2001	0,9	2,5	2,0	-1,2	2,2	2,3	3,0	0,7
Erwerbstätige								
2000	0,3	0,6	3,9	-1,2	3,1	2,5	7,3	1,6
2001	-0,2	-0,9	2,4	-0,7	1,3	0,5	3,6	0,7
Produktivität²								
2000	1,5	1,9	-0,2	1,0	0,8	2,3	-2,3	0,1
2001	1,1	3,5	-0,5	-0,6	0,9	1,8	-0,6	0,0
Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer								
2000	0,9	1,7	-0,3	1,1	0,8	0,9	0,5	0,5
2001	1,1	0,9	0,5	1,3	1,5	1,7	1,3	1,3

¹ In Preisen von 1995.

² Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Preisen von 1995.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

verfügbaren Informationen die Leistung sogar geringer als im Jahr zuvor. Trotz der einkommenssteigernden Wirkungen durch die Steuerreform sind die Realeinkommen in den neuen Bundesländern im Jahre 2001 gesunken – was auch am Rückgang der Beschäftigung liegt.

- Ein zwar nicht zu quantifizierender, aber gewiss erheblicher Einfluss dürfte schließlich vom weiteren und sich noch beschleunigenden Bevölkerungsrückgang ausgegangen sein, denn eine Abnahme der Einwohnerzahl hat – für sich genommen – eine geringere Kaufkraft und mithin eine geringere Nachfrage nach Konsumgütern zur Folge. Das macht sich ohne Zweifel in vielen Teilen der ostdeutschen Wirtschaft bemerkbar – etwa beim Einzelhandel, im Gastgewerbe oder bei der Wohnungswirtschaft.

Wenn sich das konjunkturelle Umfeld aufhellt, wird das gewiss auch dem Dienstleistungssektor Impulse geben. Ein kräftiges Wachstum ist für den weiteren Verlauf dieses Jahres aber nicht zu erwarten, denn die Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt stark angespannt, die Bevölkerungszahl dürfte weiter zurückgehen, und im öffentlichen Dienst wird sich der Personalabbau fortsetzen.

Zur Lage am Arbeitsmarkt

Die stagnierende gesamtwirtschaftliche Produktion hat im Jahre 2001 die an sich schon ungünstige Lage am Arbeitsmarkt zusätzlich belastet. Die Beschäftigung ging erneut um mehr als 100 000 Personen zurück (Tabelle 4). Dies war maßgeblich durch die erneute Entlassungswelle im Baugewerbe und die weitere Reduzierung des Personalbestandes im öffentlichen Sektor bedingt. Zudem wurden Arbeitsbeschaffungs- und Strukturangepas-

sungsmaßnahmen zurückgeführt. Das ganze Ausmaß des Rückgangs des gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes wird aber erst bei Betrachtung des geleisteten Arbeitsvolumens, d. h. der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden, sichtbar: Es nahm im Jahre 2001 mit 2,6 % deutlich stärker ab als die Zahl der Erwerbstätigen, die um rund 2 % zurückging.

Auch im Jahre 2002 wird sich im Zuge des schwachen Produktionswachstums die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt nochmals um knapp 70 000 Personen verringern. Erst im kommenden Jahr, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktion mit etwa 2,4 % wieder kräftiger zunimmt, dürfte die Beschäftigung wieder leicht steigen. Auch der Rückgang des Arbeitsvolumens wird sich dann deutlich abschwächen.

Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg im Jahre 2001 weiter, wenn auch nur wenig. Dass die Zunahme der Arbeitslosigkeit nicht höher ausgefallen ist, liegt vor allem an einer weiteren Abnahme des Erwerbspersonenpotentials. Im laufenden Jahr wird – trotz des nochmaligen kräftigen Rückgangs der Erwerbstätigenzahl – die registrierte Arbeitslosigkeit im Großen und Ganzen auf dem Vorjahresniveau verharren. Erst im Jahre 2003 ist vor dem Hintergrund einer kräftigeren gesamtwirtschaftlichen Produktionszunahme mit einer leichten Rückbildung der registrierten Arbeitslosigkeit um knapp 30 000 Personen zu rechnen.

Das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung ist jedoch nach wie vor wesentlich höher als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Mehr als jeder Fünfte der Erwerbspersonen hat keinen regulären Arbeitsplatz. Das absolute Niveau der Unterbeschäftigung liegt aber unter dem Niveau in den 90er Jahren.

Tabelle 4

Eckdaten zum Arbeitsmarkt in Ostdeutschland (ohne Berlin)

In 1 000 Personen

	1999	2000	2001	2002	2003
Erwerbstätige in Ostdeutschland (Inland)	5 983	5 917	5 799	5 720	5 730
Erwerbstätige in Ostdeutschland im Ersten Arbeitsmarkt	5 653	5 687	5 626	5 570	5 600
Pendlersaldo	-290	-300	-310	-320	-330
Erwerbstätige aus Ostdeutschland (Inländer)	6 273	6 217	6 109	6 040	6 060
Erwerbstätige aus Ostdeutschland im Ersten Arbeitsmarkt	5 943	5 987	5 936	5 890	5 930
Unterbeschäftigung	1 827	1 737	1 696	1 676	1 637
darunter: registrierte Arbeitslose	1 227	1 244	1 259	1 253	1 225
Nachrichtlich: Arbeitslosenquote (in %)	16,8	17,1	17,5	17,6	17,2

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen und Schätzungen des IWH.

DIW Berlin 2002

Wachstumsperspektiven im verarbeitenden Gewerbe

Nach den dramatischen Produktionseinbrüchen zu Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierung hat sich das verarbeitende Gewerbe in den neuen Ländern sehr dynamisch entwickelt und vom Baugewerbe die Rolle des Wachstumsmotors übernommen. Wenig ist darüber bekannt, was innerhalb des verarbeitenden Gewerbes passiert – welche Branchen das industrielle Wachstum tragen, wie die Wettbewerbsstellung der Betriebe einzuschätzen ist, ob sich nach der Transformation ein leistungsfähiger industrieller Mittelstand herausgebildet hat und wo sich das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe in der überregionalen Arbeitsteilung positioniert. Zu fragen ist auch, worauf der immer noch große Produktivitätsunterschied gegenüber der Industrie in den alten Bundesländern zurückzuführen ist und wie sich das verarbeitende Gewerbe in den einzelnen ostdeutschen Regionen entwickelt – in welchem Maße sich etwa regionale Spezialisierungsmuster zeigen und ob sich industrielle Cluster herausbilden.

Wachstum und Strukturwandel

Bis zur Mitte der 90er Jahre waren vor allem die Probleme des Übergangs von der Zentralverwaltungsökonomie zur Marktwirtschaft kennzeichnend für die Entwicklung des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes. Seither ist der Aufbau eines neuen, wettbewerbsfähigen industriellen Sektors deutlich vorangekommen. Von 1996 bis 2000 hat die Industrieproduktion in den neuen Ländern um beinahe 50 % zugenommen (Tabelle 5). Trotzdem ist die industrielle Basis Ostdeutschlands noch sehr schmal. So trägt das verarbeitende Gewerbe dort (ohne Berlin) lediglich 15 % zur Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche bei – in den alten Bundesländern ist es dagegen ein Viertel. Und je Einwohner gerechnet zählt das verarbeitende Gewerbe in den neuen Bundesländern nur etwas mehr als halb so viele Beschäftigte wie dieser Wirtschaftszweig in Westdeutschland.

Das starke Wachstum ging mit einem tief greifenden Strukturwandel einher. Mehr und mehr wurde das Produktionswachstum vor allem von solchen Branchen getragen, die überwiegend auf überregionale Märkte ausgerichtet sind und die Güter der Spitzentechnologie oder der höherwertigen Technik produzieren. Anfänglich bestehende Strukturdefizite – Dominanz regional orientierter Wirtschaftszweige, hoher Anteil wenig technologieintensiver Produktionen – haben sich allmählich abgebaut. Gleichwohl ist das Gewicht dieser Zweige noch relativ hoch (Tabelle 6).

Tabelle 5

Produktion des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Hauptgruppen¹

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Verarbeitendes Gewerbe	5,9	9,3	9,8	7,9	13,4	4,2
Vorleistungsgüterproduzenten	2,9	9,4	11,5	9,1	15,0	3,2
Investitionsgüterproduzenten	3,5	8,7	12,0	7,6	13,5	6,4
Gebrauchsgüterproduzenten	11,6	12,7	9,6	10,9	11,6	8,3
Verbrauchsgüterproduzenten	11,1	8,8	2,9	5,0	9,2	2,2

¹ Nach Hauptgruppenumstellung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2002

In den vergangenen Jahren hat der Strukturwandel zwar an Schwung verloren; trotzdem ist sein Tempo in Ostdeutschland immer noch höher als in Westdeutschland – was darauf hindeutet, dass sich zwischen Ostsee und Erzgebirge noch nicht ähnlich stabile Produktionsstrukturen wie hier herausgebildet haben. Insgesamt ist aber eine Angleichung an westdeutsche Strukturen nicht zu verkennen, wie es bei im Ganzen gleichartigen Produktionsbedingungen auch nicht anders zu erwarten ist.

Spiegelbild des Wandels der Produktionsstruktur sind starke Veränderungen in der regionalen Absatzstruktur. Das zeigt sich besonders deutlich an der Entwicklung der Exporte im Vergleich zu der der Inlandsumsätze, denn die Auslandsumsätze sind in den vergangenen Jahren erheblich kräftiger als die Inlandsumsätze gestiegen (Tabelle 7). Besonders stark auf den Export ausgerichtet sind –

Tabelle 6

Produktion¹ des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach unterschiedlichen Klassifikationen auf der Basis von Gütergruppen Struktur in %

Klassifikationsmerkmale ²	1996	2000	Nachrichtlich: Westdeutschland 2000
Handelbarkeit			
Schwer handelbar	24,2	19,6	12,3
Durchschnittlich handelbar	66,5	67,6	71,2
Leicht handelbar	9,3	12,8	16,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Technologiegehalt			
Spitzentechnologie	3,7	5,0	7,0
Höherwertige Technik	25,7	30,7	45,0
Normale Technik	70,6	64,3	48,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

¹ In Preisen von 1995.

² Klassifikation des IWH.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2002

Tabelle 7

Entwicklung des Inlands- und Auslandsumsatzes des verarbeitenden Gewerbes¹ in Ostdeutschland von 1996 bis 2002²

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	1996 ³	1997 ³	1998	1999	2000	2001 ⁴
Inlandsumsatz	3,4	5,7	5,4	5,4	10,4	4,3
Auslandsumsatz	7,1	32,7	33,9	10,2	29,1	14,3

¹ Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

² Von 1997 an erweiterter Betriebskreis (Ergebnis der Handwerkszählung).

³ Ohne Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen, da bis 1997 ein Teil der Pkw-Exporte nicht entsprechend statistisch erfasst worden ist.

⁴ Einschließlich Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden; vorläufig.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2002

wie in den alten Bundesländern – die Hersteller von Investitionsgütern. Der Anteil der Ausfuhren am gesamten Umsatz beläuft sich bei ihnen auf mehr als ein Drittel. Bei den Vorleistungsgüterproduzenten sowie den Gebrauchsgüterproduzenten ist es etwa ein Fünftel; die Exportquote der Verbrauchsgüterproduzenten liegt unter 10 %. Insgesamt entfiel zuletzt fast ein Viertel des gesamten Umsatzes der ostdeutschen Industrie auf das Ausland. Im Jahre 1996 betrug dagegen die Exportquote lediglich 12 %. Inzwischen konnte der Rückstand gegenüber dem verarbeitenden Gewerbe in Westdeutschland deutlich verringert werden. Er ist aber noch recht groß, denn das verarbeitende Gewerbe dort kommt auf eine Exportquote von fast 40 %.

Wichtigste Abnehmerländer ostdeutscher Exportgüter sind die westeuropäischen Staaten; mehr als die Hälfte der Auslandsumsätze entfällt auf Kunden dort. Der nordamerikanische Markt hat inzwischen eine nicht geringe Bedeutung erlangt. Demgegenüber hat sich der Anteil der früher sehr wichtigen mittel- und osteuropäischen Abnehmerländer an den Ausfuhren auf weniger als ein Fünftel verringert. Gleichwohl nehmen die Lieferungen auch in diese Staaten zu, und diese Absatzmärkte sind für die ostdeutschen Unternehmen immer noch

Tabelle 8

Betriebsgründungen und Betriebsschließungen¹ im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands²

	1996	1997	1998	1999	2000	1996–2000
Betriebsgründungen	3 801	3 366	3 703	3 093	2 594	16 557
Betriebsschließungen	1 638	1 807	1 980	1 905	1 892	9 222
Saldo	2 163	1 559	1 723	1 188	702	7 335

¹ Gründungen bzw. Schließungen von Betrieben (zum Teil von Betriebsteilen) in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie von Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerks-

rolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen.

² Ohne Berlin.

Quellen: Statistische Landesämter Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

DIW Berlin 2002

von größerer Bedeutung als für die Unternehmen in Westdeutschland.

Erhebliche Verschiebungen hat es nicht nur hin zu den Exporten gegeben, sondern auch beim inländischen Absatz. Wie schon vorab im Rahmen dieser Berichterstattung veröffentlicht wurde, konnten nach den Ergebnissen der letzten DIW-Umfrage vom Sommer 2000 die Lieferungen in die alten Bundesländer kräftig ausgeweitet werden.⁴ Der Absatz auf den Märkten in der näheren Umgebung der Unternehmen und in anderen Teilen der neuen Bundesländer hat dagegen nur wenig angezogen – vor allem eine Folge der nachlassenden Bauinvestitionen und der sich schwach entwickelnden Kaufkraft.

Im Jahre 2000 kam die ostdeutsche Industrie erstmals mit Abnehmern in den alten Bundesländern auf einen höheren Umsatz als mit Kunden in den neuen Ländern. Zunehmend sind auch die eigenständigen, meist kleinen ostdeutschen Industriebetriebe dort vertreten. Die mittelständischen Unternehmen konnten auch auf den Auslandsmärkten kräftig expandieren.

Der Aufbau einer neuen Industriebasis ging nach der Wende mit einer großen Welle von Unternehmensgründungen einher. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat indes die Zahl der Gründungen im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands – jedenfalls den Angaben der Gewerbeanzeigenstatistik zufolge – merklich nachgelassen. Gleichwohl: Im Zeitraum 1996 bis 2000 wurden noch 16 550 Unternehmen gegründet (Tabelle 8).

Zugleich stagnierte die Zahl der Betriebsschließungen auf einem recht hohem Niveau. Im gesamten Zeitraum 1996 bis 2000 wurden rund 9 200 Gewerbe abgemeldet. Somit hat zwar die Zahl der Betriebe bis 2000 – dem Jahr, für das die zeitnahesten Informationen vorliegen – weiter zugenommen, doch hat sich das Wachstum erheblich abgeschwächt. Dies kann daran liegen, dass nach der starken Gründungswelle während der Transformationsphase nunmehr eine gewisse Normalisierung eingetreten ist. Vielleicht liegt es auch daran, dass sich die Marktbedingungen für Gründer verschlechtert haben. Sie versuchen generell oft in solchen Marktsegmenten Fuß zu fassen, in denen der Marktzugang vergleichsweise einfach ist. Das sind insbesondere die lokalen Absatzmärkte – und die Absorptionsfähigkeit des ostdeutschen Marktes wächst längst nicht mehr so stark wie in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Was die Zahl der Be-

⁴ Vgl.: Ostdeutsche Industrie gewinnt an Boden. Ergebnisse einer Umfrage. Bearb.: Karl Brenke und Alexander Eickelpasch. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 3/2002.

triebsschließungen anbelangt: Selektionsprozesse sind in einer Marktwirtschaft normal, und es ist alles andere als erstaunlich, dass nach der starken Gründungswelle zahlreiche Unternehmer aufgeben, weil sie dem Wettbewerbsdruck nicht mehr gewachsen sind.

Bei der Zahl der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes hat Ostdeutschland gegenüber den alten Bundesländern enorm aufholen können. Es gibt aber noch einen Rückstand – er ist indes längst nicht mehr so groß wie der beim Besatz an Beschäftigung in diesem Wirtschaftszweig. Die ostdeutschen Betriebe sind im Schnitt noch vergleichsweise klein.

Im industriellen Teil des verarbeitenden Gewerbes (verarbeitendes Gewerbe ohne kleinere Handwerksbetriebe) sind im Beobachtungszeitraum 1995 bis 2000 mehr Beschäftigte durch Neugründungen hinzugekommen, als Arbeitsplätze durch Betriebsschließungen verloren gegangen sind (Abbildung 2). Zudem lässt sich feststellen, dass in den nicht aus dem Markt ausgeschiedenen Betrieben bis 1997 der Beschäftigungsabbau die Zahl der Neueinstellungen übertraf. Danach kehrte sich das Verhältnis um. Das Beschäftigungswachstum Ende der 90er Jahre rührt also sowohl von Gründungen her als auch von Personalaufstockungen in bestehenden Unternehmen.

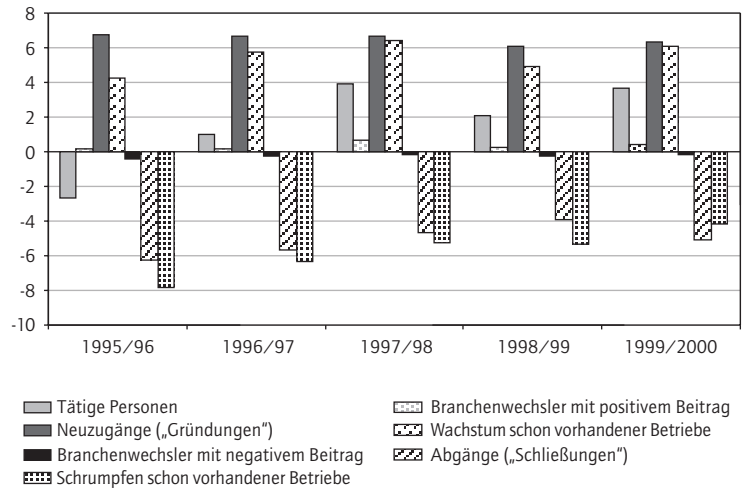
Regionale Entwicklung

Industrieller Wandel geht im Allgemeinen mit räumlichen Verschiebungen von Produktion und Beschäftigung einher. Infolge des rapiden Wandels in den neuen Bundesländern fielen die Verschiebungen dort in kurzer Zeit sehr stark aus; inzwischen hat das Tempo der räumlichen Veränderungen zwar nachgelassen, es ist aber immer noch hoch.

Dennoch ist festzustellen, dass die regionale Verteilung der Industrie noch im erheblichem Maße dem zu DDR-Zeiten bestehenden Muster ähnelt. Damals waren große Teile der Industrie regional stark konzentriert, und das ist auch heute noch so. Nach wie vor vergleichsweise stark industrialisiert sind Sachsen und Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern dagegen wenig. Und im Vergleich zu Westdeutschland zeigt sich eine stärkere räumliche Konzentration der einzelnen Branchen. Hinsichtlich des sektoralen Spezialisierungsgrades der einzelnen Regionen gibt es hingegen – aufs Ganze gesehen – kaum Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Allerdings finden sich einige Besonderheiten: So hat in mehr als einem Drittel aller ostdeutschen Kreise das Ernährungsgewerbe den höchsten Anteil an allen Beschäftigten des

Abbildung 2

Komponenten für alle Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland¹



¹ Ohne Berlin.

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2002

verarbeitenden Gewerbes; in einem weiteren Sechstel ist es die Herstellung von Metallerezeugnissen. Zudem gibt es eine Reihe von Landkreisen, in denen nach der Transformationsphase nur einige wenige Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes übrig geblieben sind; hier erklärt sich die starke Spezialisierung durch eine geringe Industriedichte. Einen hohen Spezialisierungsgrad und einen – an ostdeutschen Verhältnissen gemessen – zudem hohen Industriebesatz weisen hingegen nur wenige Kreise in den neuen Ländern auf.

Bei der Privatisierung der DDR-Industrie wurde versucht, die großen Betriebe zu erhalten und zu sanieren. Angenommen wurde, dass sie die „industriellen Kerne“ wären, um die herum sich über kurz oder lang ein Netz anderer Industrieunternehmen herausbilden würde. Danach müsste sich die Industrie in denjenigen ostdeutschen Regionen vergleichsweise gut entwickelt haben, in denen größere Industriebetriebe angesiedelt sind. Tatsächlich zeigt sich im Beobachtungszeitraum 1997 bis 2000 aber kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße in den Regionen und der Beschäftigungsentwicklung. Im Schnitt haben sich die Regionen mit vergleichsweise vielen Beschäftigten je Betrieb nicht besser – aber auch nicht schlechter – entwickelt als die übrigen Gebiete. Zulegen bei der Beschäftigung konnten insbesondere Zwickau und Eisenach, also Regionen, in denen größere Unternehmen der Kraftfahrzeugherstellung angesiedelt sind. Weitere solcher Beispiele sind Jena als Sitz eines großen

Unternehmens der optischen Industrie und die Region Dresden, die eine recht breit gefächerte sektorale Industriestruktur aufweist. Beschäftigungsverluste erlitten dagegen Arbeitsmarktregionen mit größeren Chemiebetrieben wie Bitterfeld, Naumburg, Wittenberg oder Senftenberg sowie Prenzlau (eine Region mit größeren Betrieben der Mineralölverarbeitung und der Papiererzeugung) und Görlitz, wo nicht zuletzt die besondere Entwicklung des Schienenfahrzeugbaus negativ zu Buche schlug.

Allerdings zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem Besitz an verarbeitendem Gewerbe und der Beschäftigungsentwicklung. So kommen von den 15 Arbeitsmarktregionen mit dem höchsten Industriebesatz fast alle auf einen Beschäftigungszuwachs, die Regionen mit dem geringsten Besitz weisen dagegen bei der Beschäftigungsentwicklung meist ein negatives Vorzeichen auf. Das verarbeitende Gewerbe entwickelt sich also in solchen Regionen vergleichsweise gut, die bereits über eine gewisse Dichte an Industrie verfügen. Das können Regionen mit Großbetrieben und anderen Unternehmen sein sowie Gebiete mit vergleichsweise vielen kleinen und Betrieben mittlerer Größe. Regionen, in denen es neben Großbetrieben kaum etwas an verarbeitendem Gewerbe gibt, zählen indes nicht dazu.

Bei einer sektoral differenzierenden Analyse, für die zwischen Grundstoffproduktionen einerseits und der Herstellung technisch komplexer Güter (im Wesentlichen: Investitionsgüter) andererseits unterschieden wird, zeigt sich ebenfalls kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Beschäftigungsentwicklung in den ostdeutschen Arbeitsmarktregionen. Wenn jedoch nur die Gebiete mit einer sehr großen durchschnittlichen Betriebsgröße in die Analyse einbezogen werden, ergibt sich im Falle des Grundstoffproduzierenden Gewerbes – nicht jedoch bei den Zweigen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden – ein anderer Befund: In diesen Gebieten hat sich die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe vergleichsweise schlecht entwickelt. Das ist vor allem in solchen Regionen der Fall, in denen die Grundstoffproduktion sehr stark die Industriestruktur prägt. Die Hoffnungen, dass sich der mit hohen Subventionen erkaufte Erhalt großer Betriebe positiv auf die regionale Beschäftigungsentwicklung auswirkt, haben sich demnach für den Fall des Grundstoffproduzierenden Gewerbes bisher nicht erfüllt. Weil es sich bei der Analyse aber nur um eine Zwischenbilanz handeln kann, bleibt abzuwarten, ob sich die erwarteten Erträge noch einstellen.

Bei denjenigen Gewerbebranchen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden, lässt

sich zwar generell kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Beschäftigungsentwicklung dieser Zweige in den einzelnen Arbeitsmarktregionen feststellen, wohl aber ein Zusammenhang zwischen Beschäftigtenbesatz und -entwicklung. In denjenigen Regionen, in denen solche Industrien schon 1997 relativ stark vertreten waren, haben sich diese Zweige auch danach vergleichsweise gut entwickelt.

Dieses Ergebnis sollte allerdings nicht dahingehend interpretiert werden, dass große Betriebe keine Bedeutung für die Regionalentwicklung in denjenigen Gebieten haben, die stark auf die Herstellung technisch komplexer Güter ausgerichtet sind. Denn in mehreren derjenigen Regionen, in denen sich solche Zweige gut entwickelt haben (wie Jena, Chemnitz, Dresden, Zwickau und Eisenach) sind größere Betriebe angesiedelt – neben diesen allerdings auch nicht wenige kleine. Das spricht dafür, dass hier industrielle Verdichtungen mit einem Netzwerk lokaler Zulieferer und Abnehmer entstehen. Beleg dafür sind auch Ergebnisse der letzten DIW-Umfrage. Danach werden technisch komplexe Güter vergleichsweise wenig auf lokalen Märkten abgesetzt. In einigen Regionen ist das aber vergleichsweise stark der Fall. Hier handelt es sich wohl um Zulieferungen. Das gilt für Eisenach, Zwickau und Chemnitz. In Eisenach wird der regionale Absatz vor allem vom Straßenfahrzeugbau getragen. Auch im Falle von Chemnitz entfällt ein sehr großer Teil des Umsatzes des Fahrzeugbaus auf Kunden in der näheren Umgebung der Unternehmen; zudem trägt hier der Maschinenbau in erheblichem Maße zum regionalen Absatz bei. In Zwickau zeigt sich ein ähnliches Bild. Dresden weist dagegen eine größere Branchenvielfalt auf.

Unproblematisch ist die starke Konzentration auf eine Branche – etwa den Automobilbau – freilich nicht, denn es besteht immer die Gefahr, dass es zu einer Wachstumsschwäche der Branche kommt, und dann dürften die Regionen wirtschaftlich stark in Mitleidenschaft gezogen werden. Multisektoral strukturierte Regionen sind dagegen eher unempfindlich gegenüber krisenhaften Entwicklungen einzelner Branchen.

Alles in allem sind industrielle Verflechtungen, die sich zu industriellen Clustern auszuwachsen scheinen, bisher nur in einigen ostdeutschen Regionen erkennbar, und hierbei handelt es sich vor allem um solche Gebiete, die über industrielle Traditionen für die Herstellung technisch komplexer Güter verfügen. Derartige Produktionen eignen sich deshalb gut für lokale Vernetzungen, weil sie Vorleistungen benötigen, die generell in der Region hergestellt werden können. Bei den Herstellern von Grundstoffen liegen dagegen die Dinge an-

ders. Meist beziehen sie von anderenorts ihre Rohstoffe, und sie treten auf überregionalen Märkten als Vorleister auf.

Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

Die deutlichen Markterfolge der ostdeutschen Industrie können nur daher rühren, dass die Unternehmen erheblich an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben. Viele Unternehmen meinen selbst, hinreichend oder besser als die Konkurrenz im Markt aufgestellt zu sein. So vertrat in der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 nur ein Sechstel die Auffassung, im Wettbewerb kaum oder fast gar nicht mithalten zu können. Ein fast doppelt so großer Anteil sah sich dagegen gegenüber der Konkurrenz im Vorteil. Vor allem sind es die fernabsatzorientierten Unternehmen und die Betriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz, die sich als gut positioniert ansehen. Aber auch für nicht wenige eigenständige Unternehmen trifft das zu.

In der Vergangenheit klagten viele ostdeutsche Unternehmen darüber, dass sie nur geringe Gewinne erzielen konnten oder gar Verluste hinzunehmen hatten – was angesichts geringer Eigenkapitalausstattung und hoher Anlaufkosten auch Marktaustritte erzwang. Verschiedenen Umfragen zufolge hat sich die Ertragslage der Unternehmen im Laufe der vergangenen Jahre verbessert – was angesichts der kräftigen Absatzsteigerungen nicht erstaunlich ist.

Nach der letzten Industrienumfrage des IWH konnte mehr als die Hälfte aller befragten Unternehmen das Jahr 2000 mit einem Gewinn abschließen; nur noch ein Fünftel hatte Verluste hinzunehmen. Die jüngste Konjunkturabschwächung scheint sich nach den verfügbaren Informationen in der Gewinnsituation der Unternehmen im Jahre 2001 kaum niedergeschlagen zu haben – ein weiteres Ergebnis der IWH-Umfrage. Größere Unternehmen wiesen im Schnitt eine günstigere Ertragslage auf als kleinere Unternehmen. Zwischen den einzelnen Branchen zeigen sich dagegen geringere Unterschiede. Vergleichsweise viele Unternehmen, die Gewinne erzielen, finden sich unter den Herstellern von Verbrauchsgütern, relativ wenige dagegen unter den Produzenten von Vorleistungs- und Gebrauchsgütern.

Bei einer tiefer gehenden Analyse der letzten DIW-Umfrage ergab sich, dass sich die Gruppe der erfolgreichen Unternehmen weiter gefestigt hat. 86 % der Unternehmen, die das Jahr 2000 mit Gewinn abgeschlossen haben, konnten auch im Jahre 2001 Gewinne erzielen. Auf der anderen Seite ka-

men von denjenigen Unternehmen, die im Jahre 2000 Verluste verbuchten, fast 40 % auf ein ausgeglichenes oder sogar auf ein positives Ergebnis.

Trotz riesiger Anpassungsfortschritte liegt das verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland bei der Produktivität noch weit hinter der in Westdeutschland zurück. Im Schnitt wurden im Jahre 2001 je Erwerbstätigen nur knapp 70 % der Arbeitsproduktivität des verarbeitenden Gewerbes in den alten Bundesländern erreicht. Bei einem Ost-West-Vergleich der einzelnen Gewerbezweige ergeben sich indes große Unterschiede im Grad der Anpassung. Immerhin drei Branchen – die Mess- und Regeltechnik, das Holzgewerbe sowie die chemische Industrie – erzielten im Jahre 2000 eine Arbeitsproduktivität, die über dem westdeutschen Niveau lag. Am anderen Ende der Skala stehen etwa das Bekleidungs-gewerbe, Teile der elektrotechnischen Industrie und der sonstige Fahrzeugbau; hier ist die Pro-Kopf-Produktivität nicht einmal halb so groß wie im Westen. Zudem zeigt sich eine strukturelle Besonderheit: Gewerbezweige, die in den alten Bundesländern eine überdurchschnittliche Produktivität aufweisen, sind in Ostdeutschland vergleichsweise schwach vertreten. Das erklärt vier Prozentpunkte des Produktivitätsrückstands des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes.

Erheblich fallen den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels zufolge die Unterschiede zwischen den einzelnen Betrieben aus. Gemessen am Variationskoeffizienten ist die Streuung in den neuen Bundesländern deutlich größer als in Westdeutschland (Tabelle 9). Vor allem Betriebe in westdeutschem und ausländischem Besitz erreichen eine vergleichsweise hohe Produktivität.

Die geringe ostdeutsche Produktivität hängt auch mit der besonderen Betriebsgrößenstruktur des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes zusammen – und zwar in starkem Maße. In fast allen Gewerbezweigen liegt die durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland deutlich unter dem westdeutschen Vergleichswert. Und kleine Betriebe weisen in aller Regel eine geringere Produktivität auf als größere – etwa weil größenabhängige Kostensenkungseffekte in der Produktion nicht ausgenutzt werden können, weil der Marktzugang erschwert ist oder weil bei kleineren Betrieben sich die Innovationsfähigkeit in relativ engen Grenzen hält. Vielfach ist auch die Fähigkeit kleiner Unternehmen zur Durchsetzung von „Reputationsprämien“ in ihren Absatzpreisen beschränkt. Sie erzielen deshalb für vergleichbare Produkte geringere Preise als größere Unternehmen – was sich entsprechend in der Berechnung der Wertschöpfung niederschlägt.

Tabelle 9

Arbeitsproduktivitäten im verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland 1999

	In Euro je Beschäftigten		Variationskoeffizient		Nachrichtlich: Ostdeutschland in % von Westdeutschland	
	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland
Arbeitsproduktivität hochgerechnet auf alle Betriebe	33 225	49 298	1,51	1,08	67,4	67,5
Arbeitsproduktivität hochgerechnet auf alle Beschäftigten	45 239	65 173	1,2	0,77	69,4	60,4

Quellen: IAB-Betriebspanel 1999 und 2000; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2002

Tatsächlich zeigt sich, dass die Arbeitsproduktivität im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe – mangels aussagekräftigerer Daten allerdings nur am Umsatz je Beschäftigten gemessen – mit zunehmender Betriebsgröße steigt. Rein rechnerisch würde das ostdeutsche Produktivitätsniveau um 30 Prozentpunkte höher liegen, wenn es dort dieselbe Betriebsgrößenstruktur geben würde wie in Westdeutschland. Freilich: Die Betriebsgröße ist nicht die entscheidende Variable, sondern die damit zusammenhängenden Merkmale wie Kapitalintensität, Marktdurchdringung oder die finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens. Das zeigte auch eine Analyse anhand des IAB-Betriebspanels.

Ein weiterer Grund für die noch geringe Produktivität könnte sein, dass die ostdeutsche Industrie eine ungünstige funktionale Struktur aufweist. Denn Betriebe von Unternehmen aus den alten Bundesländern und aus dem Ausland haben dort ein starkes Gewicht, und diese Unternehmen siedelten in Ostdeutschland oft nur Zweigwerke an – und wenig an zentralen Unternehmensfunktionen. Deswegen sollten sich in Ostdeutschland im Ver-

gleich zu den alten Bundesländern in überdurchschnittlichem Maße Fertigungsfunktionen und einfache, mit der Fertigung unmittelbar verbundene Funktionen (etwa Transport, Wartung oder Reinigung) finden.

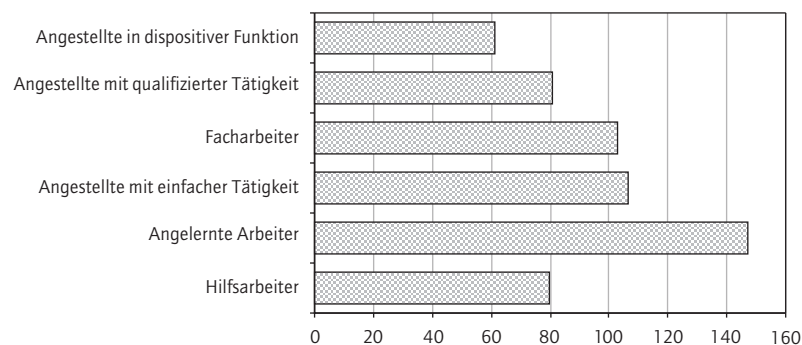
Mit den verfügbaren Daten lässt sich die funktionale Struktur nur indirekt messen: anhand der Beschäftigungsstruktur. Danach zeigt sich, dass im Jahre 2001 in den Betrieben des verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten der Anteil der Arbeiter an allen Beschäftigten in den neuen Bundesländern mit 70 % merklich höher war als in Westdeutschland (62 %). Vergleichsweise viele Arbeiter in den neuen Bundesländern werden für die Ausübung einfacher Tätigkeit eingesetzt; im Hinblick auf den Facharbeiteranteil gibt es indes keine Unterschiede zwischen Ost und West (Abbildung 3). Deutlich unterrepräsentiert sind dagegen in der Industrie der neuen Bundesländer Angestellte für qualifizierte Tätigkeiten und insbesondere Angestellte in dispositiven Funktionen und insbesondere Angestellte in dispositiven Funktionen. Besonders groß fallen die Unterschiede zwischen Ost und West in denjenigen Gewerbezweigen aus, in denen ein großer Teil der Arbeitsplätze auf Betriebe im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen entfällt.

Zu diesem Befund passt, dass viele dieser Betriebe gemeinhin als höherwertig bezeichnete Dienstleistungen (Marktforschung, Werbung, Datenverarbeitung sowie auch Forschung und Entwicklung) aus dem Konzern oder Unternehmensverbund beziehen. Gleichwohl gibt es in dieser Gruppe nicht wenige Betriebe, die solche Leistungen selbst erbringen. Unter den eigenständigen und im Schnitt deutlich kleineren Unternehmen ist das allerdings bei einem größeren Anteil der Fall. Zu einem – allerdings nicht quantifizierbaren – Teil ist demnach der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie wohl auch auf die ungünstige funktionale Struktur zurückzuführen, denn Arbeitsplätze für ausführende Funktionen kommen in aller Regel auf eine geringere Produktivität als solche für dispositive Funktionen.

Abbildung 3

Beschäftigungsstruktur der ostdeutschen Industrie im Vergleich zur westdeutschen Industrie

Westdeutschland = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Was Forschung und Entwicklung (FuE) anbelangt, sind die ostdeutschen Unternehmen im Laufe der 90er Jahre aktiver geworden (Tabelle 10). Trotzdem gibt es noch einen deutlichen Rückstand bei den Forschungsaktivitäten gegenüber dem westdeutschen verarbeitenden Gewerbe. Das hat neben der beschriebenen Ursache auch andere strukturelle Gründe. So sind in den neuen Ländern allgemein forschungsintensive Zweige weniger stark vertreten als in den alten Ländern. Hinzu kommt, dass es Großunternehmen, die in der Regel mehr forschen als kleine Unternehmen, in den neuen Ländern kaum gibt.

Knapp 60 % der ostdeutschen Industrieunternehmen betreiben nach der letzten DIW-Umfrage Forschung und Entwicklung (FuE). Von diesen kooperieren zahlreiche Betriebe – etwa die Hälfte – mit externen Partnern. Wie nicht anders zu erwarten sind diejenigen Unternehmen, die neue oder veränderte Produkte auf dem Markt einführen, erfolgreicher im Wettbewerb als solche, die das nicht tun. So finden sich unter den Unternehmen mit Produktinnovationen vergleichsweise viele jener Unternehmen, die ihre Beschäftigung deutlich aufgebaut haben.

Unternehmen, die keine FuE betreiben, geben hierfür als wichtigsten Grund mangelnde personelle und technische Kapazitäten an. Dass solche Kapazitäten nicht aufgebaut wurden, kann an Desinteresse liegen oder daran, dass die Unternehmen die mit FuE verbundenen Kosten nicht tragen können oder tragen wollen. Zudem verwies ein erheblicher Teil der Unternehmen – rund ein Fünftel – darauf, dass ihre Produkte ausgereift oder ihr Erfolg auf den Absatzmärkten auch ohne FuE langfristig gesichert seien.

Eine im Vergleich zur westdeutschen Industrie deutlich geringere Arbeitsproduktivität ist dann kein Problem, wenn die Kosten – insbesondere die Lohnkosten – des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes entsprechend niedriger sind. Das ist mittlerweile der Fall. Die Lohnquote liegt inzwischen sogar unter dem westdeutschen Wert. Zu Beginn der Transformation war sie doppelt so hoch. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu wahren oder um überhaupt erst wettbewerbsfähig zu werden, gingen wegen der hohen Tarifabschlüsse insbesondere Anfang der 90er Jahre viele Unternehmen auf Distanz zu der von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bestimmten Lohnfindung. Zahlreiche Unternehmen traten aus den Verbänden aus, um nicht weiter der Tarifbindung zu unterliegen, und die neugegründeten Unternehmen entzogen sich der Tarifbindung dadurch, dass sie in der Regel erst gar nicht einem Verband beitraten. Entsprechend nahm der Einfluss der Arbeitgeberver-

Tabelle 10

FuE-Personal und interne FuE-Aufwendungen in Unternehmen des Bergbaus und des verarbeitenden Gewerbes¹ in den alten und neuen Bundesländern

	FuE-Personal ² (Anteil an den Beschäftigten in %)		Interne FuE-Aufwendungen ² (Anteil am Umsatz in %)	
	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer
1991	1,58	3,67	1,60	2,44
1993	2,38	3,82	1,62	2,55
1995	3,05	4,00	1,68	2,45
1997	3,46	4,24	1,86	2,44
1999	2,97	4,37	1,53	2,62

¹ Von 1995 an nach der Fassung der Systematik der Wirtschaftszweige – Ausgabe 1993.

² Einschließlich Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten, Zuordnung nach dem Sitz der FuE-Stätten.

Quelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

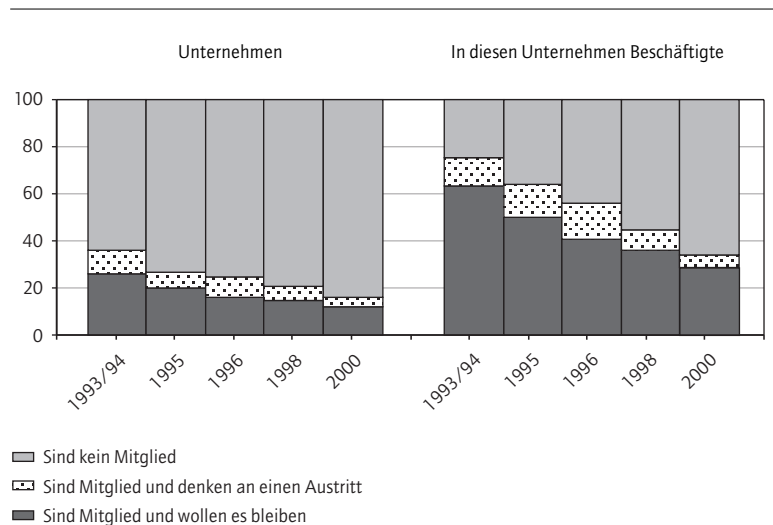
DIW Berlin 2002

bände – und somit auch der der Gewerkschaften – auf die Lohnfindung in den ostdeutschen Betrieben immer mehr ab.

Der letzten DIW-Industrienumfrage zufolge war gerade noch ein Sechstel der Unternehmen Mitglied in einem tariffähigen Verband. Weil allerdings unter den großen Unternehmen vergleichsweise viele einem solchen Verband angehören, entfällt auf die Mitgliedsbetriebe ein Drittel aller Industriebeschäftigten (Abbildung 4). Eine Entlohnung gemäß Flächentarifvertrag ist in Ostdeutschland inzwischen eher die Ausnahme als die

Abbildung 4

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband im Zeitverlauf
In %



Quellen: Umfragen des DIW Berlin vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996, vom Frühjahr 1998 und vom Sommer 2000.

DIW Berlin 2002

Tabelle 11

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach den ihren Lohnzahlungen zugrunde liegenden Vereinbarungen

Anteile in %

	Unternehmen insgesamt	Davon Unternehmen, die Löhne und Gehälter ... zahlen			
		nach dem geltenden Flächentarifvertrag	nach einer anderen mit der Gewerkschaft getroffenen Vereinbarung ¹	nach einem ohne die Gewerkschaft geschlossenen Haustarifvertrag	ohne formale Vereinbarung
Unternehmen, die in einem tariffähigen Verband ...					
Mitglied sind und es bleiben wollen	100	76	10	5	9
Mitglied sind und einen Austritt denken	100	65	9	11	15
kein Mitglied sind	100	5	3	16	76
Unternehmen, die im Wesentlichen ... zahlen					
Tariflöhne	100	26	5	13	57
über Tarif	100	23	2	14	60
unter Tarif	100	1	3	17	79
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	100	10	3	13	74
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	100	35	6	16	43
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	100	31	8	19	42
Entstehung					
Privatisierte THA-Unternehmen	100	24	9	21	46
Reprivatisierte THA-Unternehmen	100	12	4	21	63
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	100	28	3	13	56
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	100	10	2	12	76
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
bis 19					
20 bis 49	100	9	1	9	82
50 bis 99	100	13	2	15	70
100 und mehr	100	21	6	22	51
Alle Unternehmen	100	32	16	20	32
Nachrichtlich: Beschäftigte in den Unternehmen	100	31	12	19	38

¹ Sonderregelung im Rahmen der Flächentarifverträge oder eines Haustarifvertrages mit der Gewerkschaft.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

DIW Berlin 2002

Regel. Beim größten Teil der ostdeutschen Industrieunternehmen erfolgt die Zahlung der Arbeitsentgelte ohne eine formale Vereinbarung, auch wenn eine Reihe von Unternehmen sich zumindest etwa am Flächentarifvertrag orientiert (Tabelle 11). Insgesamt vier Fünftel der Unternehmen der ostdeutschen Industrie, auf die schätzungsweise 60 % der Beschäftigten entfallen, zahlen geringere als die zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ausgehandelten Löhne (Abbildung 3). Deswegen ist die Anpassung der Löhne noch längst nicht so weit fortgeschritten, wie es nach den von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Tarifverträgen scheinen mag.

Feststellen lässt sich überdies, dass die Entlohnung der Beschäftigten in engem Zusammenhang mit der Wettbewerbsposition der Unternehmen steht: Betriebe, die eine schwache Stellung im

Wettbewerb haben, zahlen vergleichsweise oft Löhne unter dem branchenüblichen Niveau.

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen hat auch die Verbesserung anderer Standortbedingungen für die Unternehmen. Nach der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 waren die meisten Unternehmen mit ihren Standortbedingungen insgesamt zufrieden. Kritisiert werden insbesondere noch die Energiepreise und die kommunalen Gebühren.

Nicht selten wird zudem die kommunale Politik und Verwaltung als unzureichend empfunden. Als verbesserungswürdig werden häufig die Standortwerbung der Kommune und deren Beratungs- und Informationsangebot angesehen. Viele Unternehmen sind zudem der Auffassung, dass sich die kommunalen Behörden zu starr an Vorschriften und an ih-

rer eingespielten Verwaltungspraxis orientieren würden und deshalb zu wenig flexibel seien. Was die Dauer von Genehmigungsverfahren anbelangt – seien es Baugenehmigungen, Betriebsgenehmigungen oder andere Zulassungen – sind ebenfalls die unzufriedenen Unternehmen in der Überzahl. Allerdings liegen hier die Ansichten zwischen kleinen, eigenständigen Unternehmen und den großen Betrieben im Besitz einer westdeutschen oder ausländischen Gesellschaft weit auseinander. Hierbei mag eine Rolle spielen, dass Unternehmen in auswärtigem Besitz bessere Vergleichsmöglichkeiten über die Dauer von Genehmigungsverfahren haben, weil sie auch an anderen Standorten produzieren. Vielleicht werden sie aber auch bevorzugt behandelt.

Knapper geworden ist für die Unternehmen im Laufe der vergangenen Jahre das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften – ein Standortfaktor, der früher überwiegend als ein Vorteil angesehen wurde. Nicht wenigen Betrieben fällt es schwer, die benötigten Fachkräfte zu finden. Welche Ursachen das hat, lässt sich mangels ausreichender Informationen nicht abschließend klären. Zwar kam es im Zuge der kräftigen Produktionssteigerungen in der ostdeutschen Industrie auch zu einer Zunahme der Beschäftigung, doch ist das Arbeitsangebot in den neuen Bundesländern, wie sich an der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit zeigt, generell alles andere als knapp. Arbeitskräftemangel kann es deshalb nur auf Teilarbeitsmärkten geben – beim Angebot an Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen sowie in bestimmten Regionen.

Wenn das Angebot kaum der Nachfrage hinterherkommt, werden sich gut qualifizierte Arbeitskräfte nur finden lassen, wenn ihnen marktgerechte Löhne geboten werden. Das ist aber offenbar häufig nicht der Fall, denn insbesondere fällt es denjenigen Unternehmen schwer, die benötigten Fachkräfte zu finden, die ihren Beschäftigten geringere als die tarifvertraglich vereinbarten Löhne zahlen.

Eindeutig einen Standortvorteil stellen die Fördermittel dar – für 44 % der Unternehmen sind sie ein sehr wichtiger Standortfaktor. Bemerkenswert ist, dass in der Gruppe der Unternehmen, die sich nach eigener Einschätzung für besonders konkurrenzstark halten, Fördermittel ebenso häufig als sehr wichtig angesehen werden wie in der Gruppe derjenigen Unternehmen, die sich als eher schwach einschätzen. Allerdings erachten die weniger wettbewerbsstarken Unternehmen im Schnitt die Förderung für weniger nützlich als die übrigen Unternehmen.

Im letzten Analyseschritt dieses Untersuchungsteils wurde auf Basis des IAB-Betriebspanels und

der letzten DIW-Umfrage versucht, Merkmale zu identifizieren, die besonders erfolgreiche Unternehmen in den neuen Bundesländern auszeichnen. Als erfolgreich werden dabei Unternehmen angesehen, die eine überdurchschnittlich hohe Umsatzrendite (Auswertung des IAB-Panels) erzielen bzw. solche, die auf hohe Umsatzsteigerungen (DIW-Umfrage) kommen.

Die Auswertung des IAB-Panels zeigt, dass die Umsatzrendite stark von der Branchenzugehörigkeit abhängt. Besonders erfolgreich sind die Betriebe des Recycling-Gewerbes, die Hersteller von Kunststoff- und Gummiwaren und die Betriebe der Metallerzeugung und -bearbeitung. Wichtig ist darüber hinaus die Modernität der Anlagen; zu diesem Befund passt, dass nach 1990 gegründete Betriebe eher Gewinne aufweisen als solche, die schon vorher bestanden hatten und die zum Teil noch mit alten Anlagen operieren. Wenig überraschend ist ebenfalls, dass die im Export aktiven Betriebe zumeist eine höhere Umsatzrendite erzielen als jene, die eher auf regionale Märkte orientiert sind. Günstig wirkt sich zudem aus, wenn die Betriebe nicht tarifvertraglich gebunden sind – wohl weil in diesen Fällen häufig untertarifliche Löhne gezahlt werden.

Die Auswertung der DIW-Umfrage ergab, dass Unternehmen, die nach eigener Einschätzung auf wachsenden Märkten präsent sind, solche Unternehmen, die meinen, eine starke Marktstellung zu haben, und diejenigen Unternehmen, die ihre Produkte vorwiegend überregional absetzen, eine vergleichsweise günstige Umsatzentwicklung aufweisen. Ebenfalls zeigte sich ein Zusammenhang zwischen der Umsatzentwicklung und der Beschaffenheit des Kapitalstocks – sowohl hinsichtlich dessen Größe als auch dessen Modernität: Zudem geht ein kräftiges Umsatzwachstum häufig mit einer regen Investitionstätigkeit einher.

Hinsichtlich der Beziehungen von Innovationstätigkeit und Absatzentwicklung ergibt sich indes ein uneinheitliches Bild. Erwartungsgemäß haben sich Unternehmen, die in den vergangenen Jahren ihre Produktpalette erneuert haben, signifikant besser entwickelt als solche Unternehmen, die keine neuen Produkte oder keine Nachfolgeprodukte eingeführt haben. Hinsichtlich des Indikators „Patentanmeldungen“ lässt sich dagegen nicht ein signifikanter Zusammenhang mit der Umsatzentwicklung nachweisen.

Überraschend ist, dass vor allem die eigenständigen Unternehmen eine überdurchschnittlich gute Umsatzentwicklung aufweisen. Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen sind beim Absatzwachstum hinter diesen Betrieben zurückgeblieben.

ben. Gewiss ist das gute Abschneiden der eigenständigen ostdeutschen Unternehmen auch darauf zurückzuführen, dass es sich bei ihnen meist um junge, kleine Unternehmen handelt, bei denen starke Umsatzsteigerungen aufgrund einer niedrigen Ausgangsbasis zustande kommen können.

Alles zusammengenommen vermitteln beide Auswertungen aber noch keine ausreichenden Erkenntnisse darüber, wodurch erfolgreiche Unternehmen gekennzeichnet sind. Dies liegt vor allem an Unzulänglichkeiten der beiden verwendeten Datenbestände, die für andere Zwecke erhoben wurden. Zudem scheint der Unternehmenserfolg in hohem Maße auch von einzelbetrieblichen Faktoren abzuhängen, die sich einer quantitativen Erfassung entziehen.

Anpassungsprozess und Finanzpolitik

Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte seit 1996

Die Finanzpolitik hat eine Schlüsselrolle im ostdeutschen Anpassungsprozess gespielt. Es mussten nicht nur die staatliche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert, sondern auch der Einbruch bei Produktion und Beschäftigung sozialpolitisch abgefedert werden. Auch mussten neue Verwaltungsstrukturen geschaffen und die Bildung des privaten Kapitalstocks unterstützt werden. All dies hat die öffentlichen Haushalte, insbesondere in Westdeutschland, und die Beitragszahler erheblich belastet.

Ein Fehler der Finanzpolitik in den frühen Jahren nach der Vereinigung war die zu weit gehende Kreditfinanzierung dieser Lasten. Der Grund hierfür lag in der Hoffnung, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde; tatsächlich aber geriet der wirtschaftliche Aufholprozess nach 1995 ins Stocken. Dies hatte zur Folge, dass die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden weit hinter den Erwartungen zurückblieben und dass die Zweige der Sozialversicherung in größerem Umfang als geplant in Anspruch genommen wurden.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre schalteten die ostdeutschen Gebietskörperschaften deswegen auf einen restriktiven Ausgabenkurs um. Vor allem die Gemeinden kürzten ihre Ausgaben kräftig, insbesondere bei den Investitionen, aber auch bei den Personalausgaben. Auf Länderebene waren die rückläufigen Ausgaben insbesondere das Ergebnis von Kürzungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden; offensichtlich haben die ostdeutschen Länder einen Teil ihrer Konsolidierungslast auf die Kommunen „abgewälzt“.

Länder- und Kommunalhaushalte im Vergleich

Beim Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder mit denen in Westdeutschland zeigen sich noch immer deutliche Unterschiede, und zwar sowohl im Niveau als auch in den Strukturen. Zuletzt lagen die Pro-Kopf-Ausgaben bei 134 % des westdeutschen Niveaus; die Pro-Kopf-Einnahmen sind – insbesondere wegen der hohen Zuweisungen des Bundes und der westdeutschen Länder, aber auch wegen des Modus der Umsatzsteuerverteilung – um 40 % höher als in Westdeutschland.

Niedriger als in Westdeutschland sind die Personalausgaben der ostdeutschen Länder, und dies, obwohl je Einwohner gerechnet die ostdeutschen Länder mehr Personal beschäftigen. Die Gründe hierfür liegen in der Eingruppierung, in der noch nicht vollzogenen Angleichung des Vergütungsniveaus sowie in geringeren Versorgungslasten. Merklich höher als in Westdeutschland sind die Zuweisungen an die Gemeinden. Die wegen ihrer niedrigen Steuerkraft hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden wirft zwei Probleme auf: Zum einen hat der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland in weit stärkerem Maße als im Westen eine distributionspolitische Aufgabe zu erfüllen, so dass allokativen Aspekte in den Hintergrund treten; zum anderen untergräbt die starke Abhängigkeit den Autonomiestatus der Gemeinden.

Anders als bei den Ländern weisen die ostdeutschen Gemeinden noch immer höhere Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung auf als in Westdeutschland, auch wenn der Abstand – bei hohen Tariflohnunterschieden – auf zuletzt 3 % geschmolzen ist. Im Jahre 2000 wurden in den ostdeutschen Gemeinden 14,9 Kommunalbedienstete je 1 000 Einwohner gezählt, in Westdeutschland hingegen nur 11,6. Ost- und westdeutsche Gemeinden lassen sich allerdings nur bedingt miteinander vergleichen, weil nach der Wende die ostdeutschen Gemeinden gerade in den Bereichen Erziehung und Kultur (z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen, Theater) die unmittelbare Regie in Einrichtungen übernehmen mussten, für die sich kein anderer Betreiber oder Eigentümer finden ließ; in Westdeutschland dagegen werden diese Einrichtungen häufig von nichtstaatlichen Institutionen betrieben. Ein Grund für die Unterschiede mag zudem in den „Kosten der Kleinheit“ liegen, denn aufgrund der weit geringeren Bevölkerungsdichte und der vielen Kleingemeinden ist der Personalbedarf – bezogen auf die Einwohnerzahl – tendenziell höher zu veranschlagen.

Die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden sind seit 1996 um fast 30 % geschrumpft.

Dennoch gaben sie im Jahre 2001 mit 374 Euro je Einwohner noch knapp ein Viertel mehr für Bauten und Ausrüstungen aus als die westdeutschen Kommunen. Dies bedeutet, dass der Anpassungsprozess beim Infrastrukturkapital weiter voranschreitet, zumal auch die Sachinvestitionen der ostdeutschen Länder mit 164 Euro je Einwohner weitaus höher als in Westdeutschland sind.

Die finanzpolitische Situation in den einzelnen ostdeutschen Ländern ist sehr ähnlich. Die geringe Spreizung bei den Pro-Kopf-Einnahmen ist in den relativ gering streuenden Steuereinnahmen und mehr noch in den nivellierenden Wirkungen der föderalen Finanzbeziehungen – Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Mischfinanzierungen – begründet. Erheblich größer sind die Unterschiede auf der Ausgabenseite; Mecklenburg-Vorpommern hat die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, Sachsen mit großem Abstand die niedrigsten. Dabei sind dort nicht nur die Zinsausgaben aufgrund des langsameren Schuldenanstiegs viel geringer, sondern auch die investiven Ausgaben. Bei den sozialen Leistungen (einschließlich der Zuweisungen an soziale Einrichtungen) liegt Brandenburg mit einigem Abstand an der Spitze. Sachsen-Anhalt hat seine Defizite weniger stark gesenkt, dafür aber auch die Investitionsausgaben im Vergleich zu den anderen Ländern kaum verringert.

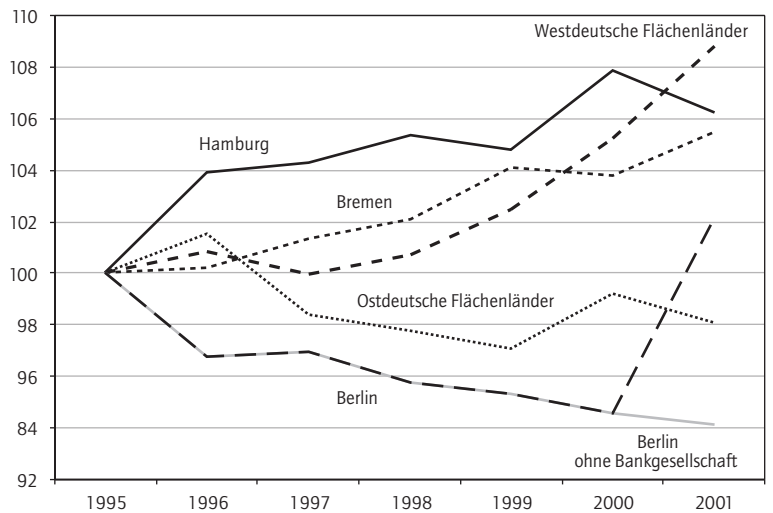
Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ist eine Erblast des Wiedervereinigungsprozesses, die in Form hoher Zinsausgaben die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte einschränkt und künftige Generationen erheblich belasten wird. Zwar hat der Bund den Hauptteil der vereinigungsbedingten Finanzierungslasten zu tragen; von 1991 bis 1995 verdoppelte sich deshalb seine Schuldenlast (einschließlich der Nebenhaushalte). Doch haben auch die ostdeutschen Länder und Gemeinden das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt. Inzwischen hat ihr Schuldenstand – je Einwohner gerechnet – das Niveau im Westen sogar überschritten.

Letztlich blieb den ostdeutschen Ländern nach 1996 kaum eine andere Wahl, auf den Anstieg der Verschuldung wie auch der Zins-Steuer-Quote mit einem heftigen Tritt auf die Ausgabenbremse zu reagieren (Abbildung 5). Gleichwohl hatte der massive Abbau der Finanzierungsdefizite unter zum Teil ohnedies widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Folge, dass die Nachfrageentwicklung in Ostdeutschland geschwächt wurde. Mit durchschnittlich etwa 2 Mrd. DM pro Jahr machten die negativen Impulse zwar

Abbildung 5

Ausgaben der Länder und Gemeinden 1995 = 100



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

nur einen halben Prozentpunkt des jährlichen (nominalen) Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland aus. Aus wachstumspolitischer Sicht bedenklich ist aber der damit verbundene Rückgang der Investitionstätigkeit von Ländern und Gemeinden.

Infrastrukturkapital und Solidarpakt II

Die hinter westdeutschen Standards zurückgebliebene Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands gilt gemeinhin als Hemmschuh für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. Vergleicht man die Entwicklung des öffentlichen Infrastrukturkapitals in West- und Ostdeutschland, so zeigt sich zwar, dass Ostdeutschland in den letzten Jahren erheblich aufgeholt hat. Trotzdem wird selbst für das Jahr 2005 noch ein erheblicher Nachholbedarf, insbesondere in den Bereichen Straßenbau, kommunale Gemeinschaftsdienste (Abwasserbeseitigung) und Schulen, prognostiziert. Der vom DIW Berlin ermittelte Nachholbedarf in Höhe von etwa 80 Mrd. Euro bezieht sich allein auf den Rückstand beim Anlagevermögen der Länder und Gemeinden, wobei Westdeutschland als Referenzwert dient. Dabei musste die Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit bis 2005 geschätzt werden. Ein Vergleich der damals für die Jahre 1999 bis 2001 prognostizierten Werte mit den Ist-Werten zeigt, dass die Projektion noch zu optimistisch war: Der Anpassungsprozess bei der Infrastruktur ist in den letzten Jahren zwar vorangekommen, aber langsamer als erwartet, so dass der Nachholbedarf aus heutiger Sicht etwas höher zu veranschlagen ist.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen um die Reform der föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 2005 stand – neben der verfassungsrechtlich gebotenen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – die Frage, wie dieser infrastrukturelle Nachholbedarf der ostdeutschen Länder finanziell und instrumentell langfristig abgesichert werden kann. Eine Lösung dieser Frage war schon deshalb notwendig, um den ostdeutschen Ländern Planungssicherheit zu geben. Den ostdeutschen Ländern wurde zunächst im „ersten Korb“ ein infrastruktureller Nachholbedarf in Höhe von 82 Mrd. Euro attestiert; zusätzlich erhalten sie 24 Mrd. Euro, um die extrem niedrige kommunale Finanzkraft ausgleichen zu können. Im „Korb 2“ wurden den ostdeutschen Ländern darüber hinaus etwa 50 Mrd. Euro vor allem für wirtschaftsfördernde Maßnahmen in Aussicht gestellt. Allerdings ist noch nicht geklärt, in welcher Form die Mittel aus dem zweiten Korb gewährt werden. Die Laufzeit des Solidarpakts II wurde auf das Jahr 2019 befristet; die Mittelvergabe erfolgt degressiv und richtet sich weiterhin an der Einwohnerzahl aus.

Fazit und Ausblick

Nicht zuletzt die hohen öffentlichen Finanztransfers in die neuen Länder wie auch der rasante Anstieg der Staatsverschuldung sind Zeichen dafür, in welchem Maße die Finanzpolitik gefordert war und immer noch ist, die Wiedervereinigung politisch zu vollziehen und zu vollenden. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West erfordert hohe Transferleistungen, die zu einem guten Teil über die im Rahmen des Finanzausgleichs verfügbaren Instrumente abgewickelt werden. Zwar war der Länderfinanzausgleich ins Gerede gekommen, insbesondere als infolge der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche auch die Geberländer finanziell unter Druck geraten waren; dennoch wird auch in Zukunft an dem Modell des „kooperativen“ Föderalismus festgehalten.

Vorankommen sind der Ausbau und die Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur. Trotz aller Fortschritte besteht weiterhin ein erheblicher Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. Mit dem Solidarpakt II wurden die Weichen gestellt, die Infrastrukturlücke zu schließen. Grundsätzlich sind die getroffenen Regelungen positiv zu werten; der Bund hat seine gesamtwirtschaftliche Verantwortung in diesen Verhandlungen bekräftigt. Dennoch bleiben einige Fragen offen. Die Mittelvergabe unterliegt auf Drängen der ostdeutschen Länder keinerlei Zweckbindung, so dass eine vorrangig investive Verwendung nicht zwangsläufig ist. Ebenso wenig ist gewährleistet, dass die Ge-

meinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand von den jeweiligen Ländern in dem erforderlichen Umfang an den Mitteln beteiligt werden – die Erfahrung bei der Umsetzung des Solidarpakts I nährt entsprechende Besorgnisse. Auch ist zu fragen, ob die Mittel zur Deckung des Nachholbedarfs hinreichend dosiert sind. Jedenfalls stellt sich diese Frage, wenn man davon ausgeht, dass die Transfers zum Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen dem Entstehen eines zusätzlichen Nachholbedarfs entgegenwirken sollen. Der vom DIW Berlin errechnete Nachholbedarf beim Infrastrukturkapital beläuft sich auf 80 Mrd. Euro, gemessen in Preisen von 2005; die vorgesehenen Beträge im Korb 1 hingegen sind nominale Werte. Ob das Volumen ausreicht, wird von der Entwicklung der Preise abhängen, aber auch davon, inwieweit das wirtschaftliche Wachstum die Finanzkraft der Länder und Gemeinden stärkt. Zudem kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang die Länder und Gemeinden durch Umschichtungen im Haushalt mehr Mittel für investive Zwecke freisetzen. Dies wird nur schwer zu erreichen sein, da in den öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands weiterhin Konsolidierungsbedarf besteht. Vor allem müssen die bestehenden Personalüberhänge bei den Ländern und Kommunen abgebaut werden.

Wünschenswert wären vermehrte Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland vor allem deshalb, damit sich die Standortbedingungen in Ostdeutschland weiter verbessern. Der finanzielle Spielraum für solche Maßnahmen ist allerdings gering, nicht nur bei den ostdeutschen Ländern selbst, sondern auch beim Bund, der angesichts der angespannten Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden die zusätzlichen Investitionen zu einem guten Teil zu finanzieren hätte. Gerade der Bund muss jedoch alle Kürzungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite ausschöpfen, will er sein Versprechen einlösen, die öffentlichen Haushalte bis 2004 „nahezu“ auszugleichen. Unter diesen Bedingungen wäre schon einiges erreicht, wenn die öffentlichen Investitionsausgaben in Ostdeutschland – auch im Vergleich zu Westdeutschland – nicht weiter schrumpfen.

Wirtschaftspolitische Überlegungen zum Aufbau Ost

Die Ausführungen in diesem Bericht haben deutlich gemacht, dass Ostdeutschland trotz aller Probleme eine Region mit Zukunftschancen ist. Hoffnung macht vor allem, dass die Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung voranschreitet; so expandiert die Industrie beim Absatz vor allem auf den Märkten außerhalb Ostdeutschlands. Auch der

industrielle Mittelstand hat dort Fuß gefasst. In dem Maße, wie die Anpassungskrise in der Bauwirtschaft zu einem Ende kommt, ist auch wieder mit höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten zu rechnen. Der Konvergenzprozess ist zwar ins Stocken geraten, aber nicht zum Stillstand gekommen.

Natürlich ist nicht zu verkennen, dass es nach wie vor ernsthafte Probleme gibt. Vor allem die noch immer hohe Unterbeschäftigung ist bedrückend. Hinzu kommt die deutlich gestiegene Abwanderung nicht zuletzt junger Menschen in den Westen. Und es gibt ein Problem, das in seiner Tragweite heute noch gar nicht hinreichend gewürdigt wird, nämlich die natürliche Bevölkerungsentwicklung. In wenigen Jahren geht die Zahl der Jugendlichen stark zurück, und es droht eine Überalterung des Erwerbspersonenpotentials. Dies erfordert langfristig wirksame Konzepte zur Verbesserung der Standortbedingungen und zur Ausbildung von Humankapital, Konzepte also, die über das kurzfristige Kurieren an Symptomen hinausgehen.

Zu den Problemen zählt auch, dass das verarbeitende Gewerbe trotz aller Erfolge in den vergangenen Jahren noch strukturelle Defizite aufweist. Hierzu gehören ein verhältnismäßig geringer Anteil an technologieintensiven Wirtschaftszweigen, ein Mangel an in der Region verankerten Großunternehmen und das Überwiegen von eher ausführenden Unternehmensfunktionen in den konzernabhängigen Betrieben. Diese strukturellen Defizite sind ein Grund dafür, dass insgesamt gesehen die Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Industrie immer noch deutlich unter den westdeutschen Vergleichswerten liegt. Freilich: Andere Strukturen müssen sich vor allem über einen durchaus langwierigen Prozess am Markt herausbilden. Der Wirtschaftspolitik obliegt es deshalb in erster Linie, für die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen.

Im Folgenden wird dargestellt, wo die Politik aus Sicht der Institute ihre Prioritäten setzen soll – wohl wissend, dass damit kein umfassendes, schnell zu Erfolgen führendes Konzept beschrieben ist. Ein solches Konzept kann es auch gar nicht geben. Deshalb kommt es darauf an, die Weichen so zu stellen, dass die Perspektiven für eine weitere „Annäherung der Lebensverhältnisse“ sichtbar werden. Nichts wäre schlimmer, als wenn Resignation und Mutlosigkeit die Debatte um die weitere Entwicklung bestimmten, denn dann würde genau das eintreten, was vermieden werden soll: dass sich die neuen Länder zu einem deutschen Mezzogiorno entwickeln.

Regionale Wachstumsbedingungen berücksichtigen

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass es in Ostdeutschland eine durchaus erhebliche räumliche Differenzierung der Wirtschaftskraft und regional unterschiedliche Problemlagen gibt. Und aller Voraussicht nach werden sich die räumlichen Disparitäten noch vertiefen: Es gibt periphere, dünn besiedelte Regionen (weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, das nördliche Sachsen-Anhalt), deren Entwicklungsperspektiven eher ungünstig sind; es finden sich aber auch Regionen mit guten Wachstumsvoraussetzungen (die sächsischen Agglomerationszentren oder etwa Berlin und sein Umland). Bisher haben es diese Gebiete, wie der Bericht zeigt, noch nicht hinreichend geschafft, ihre Wachstumspotentiale auszuschöpfen.

Nach Ansicht der Institute kommt es angesichts dieses Befunds darauf an, die regional unterschiedlichen Wachstumsperspektiven noch stärker zu beachten, als dies in der Vergangenheit geschehen ist. Benötigt werden realisierbare regionale Entwicklungskonzepte, auf die die Maßnahmen des „Aufbau Ost“ auszurichten sind. Diese müssen die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, können also nicht allein „von oben“ (etwa vom Land) vorgegeben werden. Sie sind aber mit regionalpolitischen Gesamtvorstellungen in Übereinstimmung zu bringen.

Ausgangspunkt regionaler Entwicklungskonzepte muss zwar die vorhandene Struktur sein; viel stärker sollten hierbei aber Vorstellungen zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Regionen eine Rolle spielen. So sollten die Konzepte für die ostdeutschen Ballungszentren darauf ausgerichtet sein, die Entwicklung humankapitalintensiver Industrie- und Dienstleistungszweige besonders zu fördern, also von Branchen, die durch das Vorhandensein von Agglomerationsvorteilen begünstigt sind und die gut zu bereits ansässigen Wirtschaftszweigen und/oder Forschungseinrichtungen passen. Dementsprechend sind Maßnahmen der Ansiedlungsförderung, des Infrastrukturausbaus und der Gestaltung der „weichen Standortfaktoren“ in einer solchen Art zu gestalten, dass sie den Anforderungen dieser Wirtschaftszweige entsprechen. So könnten sich die Agglomerationszentren zu wirklichen „Wachstumspolen“ weiterentwickeln, die auch auf ihr näheres und weiteres Umland ausstrahlen. In ländlich strukturierten Regionen auf die Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen zu setzen, ist hingegen in aller Regel wenig erfolgversprechend, da diese zumeist auf die Nähe zu Forschungseinrichtungen und auf ein Reservoir an spezialisierten Fachkräften angewiesen sind, wie es nur die Ag-

glomerationszentren zu bieten haben. Die Chance der peripheren Regionen liegt vielmehr darin, sich z. B. auf flächenintensive Produktionen zu konzentrieren, Zuliefererfunktionen (etwa durch eine stärker spezialisierte Landwirtschaft) oder Erholungs- sowie andere Dienstleistungsfunktionen für die Zentren wahrzunehmen.

Die Institute verkennen nicht, dass mit einer solchen Strategie eine weitere Abwanderung aus den peripheren Regionen verbunden sein kann. Sie geben aber zu bedenken, dass Abwanderung, eine „passive Sanierung“ also, gegenüber einer fiktiven „Gleichverteilung“ der Wirtschaft im Raum auch als ein Weg marktwirtschaftlicher Anpassung interpretiert werden kann, der letztlich zur Herausbildung neuer Standortvorteile (niedrige Preise für Gewerbe- und Wohnimmobilien, niedrige Preise für nichthandelbare Güter wie viele Dienstleistungen, niedrige Arbeitskosten) führen kann. Insoweit muss sie nicht zwangsläufig zu einer Zementierung anfänglicher Standortnachteile führen – im günstigsten Fall kann sie sogar die Voraussetzungen für eine Revitalisierung schaffen.

Grundsätzlich sollten knappe öffentliche Mittel dorthin fließen, wo sie den höchsten sozialen Grenznutzen stiften, d. h. wo mit gegebenem Mitteleinsatz möglichst hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumserfolge erzielt werden können. Erfolgversprechend erscheint nach dieser Argumentation für Maßnahmen des „Aufbau Ost“ eine Strategie, sich auf diejenigen Regionen zu konzentrieren, in denen die Wachstumspotentiale hoch sind, wo also gute Wachstumsbedingungen (im ostdeutschen Vergleich) bereits bestehen und nicht erst geschaffen werden müssen, so dass mit vergleichsweise geringem Aufwand ein verhältnismäßig hoher Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung erreicht werden kann.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sieht die Wachstumspotentiale in den ostdeutschen Großstädten (Berlin, Leipzig, Dresden, Halle, Chemnitz, Jena und Erfurt) als besonders hoch an. Die empirischen Analysen haben jedoch gezeigt, dass in den 90er Jahren bei den meisten dieser Städte weder das Wachstum noch die Ausstrahleffekte auf das Umland überdurchschnittlich hoch waren. Dies deutet darauf hin, dass – insgesamt gesehen – die ostdeutschen Großstädte die ihnen zugeschriebene Wachstumspol-Funktion gegenwärtig nicht ausüben können. Allerdings zeigen sich im Detail doch Ansätze positiver Entwicklungen: Zum einen haben sich durchaus Anhaltspunkte für Agglomerationsvorteile in den Kernstädten ostdeutscher Ballungsräume ergeben, die den – vornehmlich strukturell bedingten – Beschäftigungsabbau etwas abge-

schwächt haben. Dies gilt insbesondere für Dresden, Jena und Erfurt. Zum anderen hat sich Ende der 90er Jahre zumindest die Industriebeschäftigung vor allem in solchen Regionen vergleichsweise günstig entwickelt, in denen die Produktion technisch komplexer Güter bereits vergleichsweise stark vertreten war. Dabei handelt es sich nur zum Teil um die oben genannten Städte. Auch wenn diese positiven Entwicklungen bisher (noch) nicht in nennenswertem Umfang auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durchgeschlagen haben, so deuten sie doch darauf hin, dass das Wachstumspol-Konzept für Ostdeutschland nicht per se und für alle Zukunft irrelevant ist. Gegenwärtig jedoch bestehen in den meisten ostdeutschen Großstädten nach wie vor Probleme, die nach Auffassung der Institute nicht vorrangig ihren Ursprung in einer unzureichenden Konzentration der Förderung haben, sondern vielmehr Ausprägung der noch allgemein bestehenden strukturellen Defizite sind: einer trotz aller Fortschritte noch zu schwachen überregionalen Markteinbindung, einer unzureichend entwickelten Netzwerkbildung, von noch zu wenig Forschung und Entwicklung und einer sehr geringen Konzentration von dispositiven Tätigkeiten.

Nach allen regionalökonomischen Erfahrungen braucht es lange, bis solche Strukturprobleme überwunden werden können. Auch deshalb sind die ostdeutschen Zentren noch weit davon entfernt, so starke Wachstumsimpulse wie etwa München oder Hamburg auf die sie umgebenden Regionen auszusenden. Dies spricht dafür, dass eine Politik der Konzentration der Mittel auf die industriellen Kerne ohne Beachtung weiterer Nebenbedingungen nicht erfolgreich sein wird. Eine wichtige Nebenbedingung ist, Externalitäten zu berücksichtigen; es gilt beispielsweise, die Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Industrien und produktionsnahen Dienstleistern ins Visier zu nehmen. Und es gilt nach wie vor, günstige Rahmenbedingungen für solche wirtschaftlichen Aktivitäten zu schaffen, die dazu beitragen, die ostdeutsche Wirtschaft besser in die überregionale Arbeitsteilung einzubinden.

Vorrang für Standortpolitik

Die Förderung des „Aufbau Ost“ sollte – eingebettet in eine wachstumsfördernde Politik für ganz Deutschland – auch weiterhin auf der wirtschaftspolitischen Agenda stehen. Nach Ansicht der Institute kommt es dabei vor allem darauf an, die Bedingungen für ein stärkeres Wachstum in den neuen Ländern zu verbessern, also darauf, die noch bestehenden Standortmängel zu beseitigen oder neue Standortvorteile zu schaffen – nicht aber darauf, Standortschwächen lediglich durch Sub-

ventionszahlungen zu kompensieren. Zu den aus Sicht der Institute wichtigsten Handlungsfeldern gehören der weitere rasche Ausbau der Infrastruktur, die Qualifizierung der Beschäftigten, der Erhalt von Arbeitskostenvorteilen und der Abbau hemmender Regulierungen. Ziel solcher standortpolitischer Maßnahmen ist es, Ostdeutschland für Investoren attraktiver zu machen, also das Produktionspotential weiter auszubauen. Auf diese Weise kann ein Beitrag geleistet werden, die in diesem Bericht aufgezeigten Strukturdefizite zu beheben – gerade auch die im verarbeitenden Gewerbe, auf das es für die Entwicklung zu einer prosperierenden Wirtschaft in den neuen Ländern besonders ankommt.

Als eines der gravierendsten Standortdefizite der neuen Länder wird eine in vielen Regionen unzureichend ausgebaute Verkehrsinfrastruktur angesehen. Durch den Solidarpakt II sind zwar Regelungen getroffen worden, Mittel für Investitionen der Länder und Kommunen bereitzustellen, allerdings gestreckt über einen Zeitraum von 20 Jahren. Dieser Zeitraum erscheint im Hinblick auf das Ziel, die angebotsseitigen Wachstumsbedingungen in Ostdeutschland in dem erforderlichen Tempo zu verbessern, als zu lang. Häufig wird daher gefordert, Investitionen vorzuziehen. Dies bedarf jedoch zuvor einer Klärung wichtiger Punkte, beispielsweise der Festlegung von Evaluationskriterien zur Prioritätensetzung, zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und zur Finanzierung der Vorhaben.

Auf jeden Fall ist aber dafür Sorge zu tragen, dass Mittel aus dem Solidarpakt II weitgehend für zusätzliche Investitionen eingesetzt werden. Hier stehen wegen des Verzichts auf Verwendungsaufgaben bei den Solidarpakt-II-Mitteln die Länder in einer besonderen, freilich auch gewollten Verantwortung. Zur Stärkung der Investitionstätigkeit sollten überdies bestehende Einsparpotentiale in den öffentlichen Haushalten weiterhin erschlossen werden: Viele Länder und Kommunen in Ostdeutschland leisten sich überhöhte konsumtive Ausgaben, insbesondere durch die Aufrechterhaltung eines zu großen Personalbestands bei für ostdeutsche Verhältnisse hohen Löhnen und Gehältern.

In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Bedeutung der Kommunen für den Ausbau der Infrastruktur hinzuweisen, denn ein Großteil der noch vorhandenen Infrastrukturdefizite – wie sie in Vorbereitung der Solidarpakt-II-Verhandlungen quantifiziert worden sind – fällt in den Aufgabenbereich der Städte und Gemeinden. Deren Finanzsituation ist allerdings besonders angespannt. Die Länder sollten deshalb dafür sorgen, dass ihren Kommunen hinreichende Mittel zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionsvorhaben zufließen.

Wenn sie das nicht tun, könnte sich das für die Länder bitter rächen, denn dann laufen sie Gefahr, im Wettbewerb der Regionen zurückzufallen. Gefordert ist aber auch der Bund, so mit Blick auf die Erweiterung des Bundesfernstraßennetzes. Hinsichtlich der Finanzierung gilt auch hier, dass Einsparmöglichkeiten im Bundeshaushalt genutzt werden sollten, so bei Subventionszahlungen oder bei sozialen Leistungen. Im Ganzen wird es aber umso leichter fallen, Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, wenn es gelingt, durch eine Verbesserung der Wachstumsbedingungen die wirtschaftliche Dynamik in ganz Deutschland zu steigern. Denn dann könnten zusätzliche Steuereinnahmen für vermehrte Investitionen genutzt werden. Auch hieran zeigt sich, dass der „Aufbau Ost“ nicht isoliert gesehen werden kann, sondern in einen gesamtdeutschen Rahmen einzubetten ist.

Skepsis ist indes gegenüber der Durchführung solcher Infrastrukturinvestitionen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angebracht, wie sie im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen sind. Nicht einzusehen ist, dass für diese Aufgabe Beitragseinnahmen der Versicherungsgemeinschaft verwendet werden sollen. Was schon in der Vergangenheit nicht selten aus dem Auge verloren wurde: Der „Aufbau Ost“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, was eher für eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen spricht. Ohnehin sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu diesem Zweck ordnungspolitisch problematisch, denn ein großer Teil der bei diesen Maßnahmen erbrachten Leistungen kann auch – und besser – auf dem Markt angeboten werden. Im Übrigen: Indirekt könnte die Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von solchen Aufgaben auch deswegen zu vermehrter – und zwar regulärer – Beschäftigung beitragen, weil dann die Lohnnebenkosten in ganz Deutschland gesenkt werden könnten.⁵

Zweiter wichtiger Bestandteil eines Konzepts zur Verbesserung der Angebotsbedingungen ist die Qualifizierung der Beschäftigten und, noch bedeutsamer, der nachwachsenden Generation. Der heute noch bestehende Vorteil der neuen Länder bei der Verfügbarkeit von Fachkräften wird nicht von Dauer sein, denn schon in wenigen Jahren werden die Belegschaften in den Betrieben überaltert sein, vor allem weil aufgrund des Geburtenrückgangs zu Beginn der 90er Jahre bald Auszubildende und etwas später dann Fachkräfte Mangelware sein werden. Besorgnis erregend ist deshalb

⁵ Inwieweit spezifische Beschäftigung schaffende Maßnahmen – z. B. zur Instandhaltung und Verbesserung der innerstädtischen Infrastruktur, die zugleich der zielgruppenorientierten Beschäftigung von Arbeitslosen dienen – in diesem Zusammenhang sinnvoll sind und wie sie gegebenenfalls effizient ausgestaltet werden sollen, wird von den Instituten im nächsten Bericht näher analysiert.

die hohe Zahl von Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen⁶ und die – sei es betrieblich oder sei es außerbetrieblich – nicht hinreichend oder sogar mit Blick auf die künftige Nachfrage fehlqualifiziert werden. Sowohl der Staat als auch die Unternehmen sind hier in der Pflicht. Die Unternehmer müssen mehr Sensibilität für die sich abzeichnenden Probleme entwickeln und verstärkt berufliche Erstausbildung und Weiterbildung betreiben. Sie sollten zudem auch Jugendlichen nach abgeschlossener Berufsausbildung eine Beschäftigungsperspektive bieten, denn vielen dieser Jugendlichen fällt es schwer, auf einen Arbeitsplatz zu wechseln. Der öffentlichen Hand obliegt es, etwa durch Investitionen in die Schulen und Hochschulen oder durch Fortbildung und Verjüngung des Lehrpersonals sowie durch Modernisierung der Lehrpläne, die Ausbildung junger Menschen zu verbessern. Auch hier sind vor allem die Länder gefordert. Wichtig ist darüber hinaus, Jugendlichen eine betriebliche Ausbildung zu ermöglichen, durchaus auch durch Vermittlung auf Ausbildungsplätze im Westen Deutschlands. Die Sorge, dass damit den neuen Ländern junge Menschen auf Dauer abhanden kommen könnten, ist zwar kurzfristig berechtigt, langfristig aber dürfte es bei zunehmendem Fachkräftemangel und verbesserter Wirtschaftslage in Ostdeutschland zu Rückwanderungen kommen – und aus Sicht der jungen Menschen ist es allemal besser, im Westen eine qualifizierte Ausbildung zu erhalten, als im Osten eine nicht bedarfsgerechte Ausbildung (z. B. in baunahen Berufen) zu absolvieren oder gar arbeitslos zu sein.

Ein dritter standortrelevanter Faktor sind die Arbeitskosten. Zwar haben sie sich in Ostdeutschland im Laufe der vergangenen Jahre immer mehr den wirtschaftlichen Möglichkeiten angepasst, und in manchen Teilen der Wirtschaft sind sie von einem früher gravierenden Standortnachteil mittlerweile zu einem Standortvorteil geworden. Trotzdem ist es künftig erforderlich, dass die Lohnpolitik sich an den Verteilungsspielräumen ausrichtet und nicht die Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau zur Leitlinie erhebt. Umso problematischer ist es, dass seitens der Politik eine rasche Lohnangleichung für den öffentlichen Dienst – der bei den Effektivverdiensten bereits die Vorreiterrolle übernommen hat – versprochen wird. Zum einen weckt das bei den Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbereichen entsprechende Erwartungen. Zum anderen ist zu befürchten, dass sich die Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften hin zu den Personalausgaben und somit zulasten der nach wie vor dringend erforderlichen Investitionen verschieben. In diesem Sinne kontraproduktiv könnte sich, so steht zu befürchten, das vorgesehene Tariftreue-Gesetz auswirken, wenn es keine grund-

legenden Änderungen gibt, denn auch dadurch würden sich die Investitionen der öffentlichen Hand verteuern. Zudem wird der Wettbewerb insbesondere zuungunsten ostdeutscher Anbieter eingeschränkt, die nicht mehr ihre Arbeitskostenvorteile bei öffentlichen Aufträgen in den alten Bundesländern ausspielen können.⁷

Die Institute vertreten allerdings nicht die Auffassung, dass Ostdeutschland als Ganzes dauerhaft ein Niedriglohngbiet – im Vergleich zu den alten Bundesländern – bleiben wird. Mittel- bis langfristig wird sich auch hier, wenn auch nicht in allen Regionen gleichermaßen, eine Produktionsstruktur herausbilden, die hohe Einkommen zu generieren in der Lage ist. Zudem ist angesichts der demographischen Entwicklung zu erwarten, dass sich in nicht allzu ferner Zukunft größere Knappheiten auf der Seite des Arbeitsangebots einstellen werden. Es gibt bereits jetzt deutliche Anzeichen dafür, dass es Betrieben schwer fällt, die benötigten Fachkräfte zu finden.

Ein fortbestehender Lohnabstand zum Westen Deutschland kann ohne Zweifel die Anwerbung und das Halten qualifizierter Fachkräfte erschweren. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass eine allgemeine Lohnangleichung notwendig wäre. Vielmehr ist die Lösung dieses Problems in einer stärkeren Lohndifferenzierung zu sehen. Bisher ist allerdings die Lohnspreizung geringer als in den alten Bundesländern. Hier ist ein Umschwenken erforderlich – auch im Denken der Bevölkerung, das häufig von tradierten egalitären Vorstellungen geprägt ist. Möglich wäre etwa, in Tarifverträgen niedrige Grundlöhne zu vereinbaren, die je nach Knappheit der benötigten Fachkräfte durch Zulagen ergänzt werden. Wenn es erforderlich ist, können dann auch Effektivlöhne wie in den alten Bundesländern gezahlt werden. In vielen Unternehmen gelten allerdings überhaupt keine Tarifverträge, und hier wird über kurz oder lang der Markt – eine veränderte Anreizstruktur der sozialen Sicherungssysteme vorausgesetzt – für ein angemessenes Lohnniveau sowie für eine angemessene Lohndifferenzierung sorgen.

Eine stärkere Lohndifferenzierung sollte auch an anderer Seite ansetzen. Eine Lohnfestsetzung je nach der wirtschaftlichen Situation der Betriebe – beispielsweise durch eine stärker gewinnabhängige Ausgestaltung der Arbeitsentgelte – könnte

⁶ Der Anteil der (deutschen) Schulabgänger ohne Abschluss liegt in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 9 und 12 % und damit über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Vgl. C. Lang: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss: Anteil weiter gestiegen. In: IWH (Hrsg.), *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 1/2002.

⁷ Die empirischen Auswirkungen des Tariftreue-Gesetzes sind erst später zu analysieren. Die Institute werden dies im nächsten Bericht aufgreifen.

dazu beitragen, die Lage nicht weniger Unternehmen zu stabilisieren und damit Arbeitsplatzverluste zu verhindern. Ostdeutschland könnte auch hierbei ein Vorbild für ganz Deutschland werden.

Standortvorteile kann sich Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland schließlich auch dadurch verschaffen, dass Regulierungen, die sich hemmend auf die wirtschaftliche Aktivität auswirken, beschleunigt abgebaut werden. Natürlich haben viele staatliche Vorschriften ihre Berechtigung, so wenn sie den Wettbewerb schützen oder die Verbraucher vor gesundheitlichen Schäden bewahren sollen. Regulierungen sind in vielen Fällen aber auch bloße Folge erfolgreicher Lobbyisten-Tätigkeit oder überkommener Traditionen. Sie basieren auf einer Prioritätensetzung, die schon in den alten Bundesländern seit Mitte der 80er Jahre immer wieder aus ökonomischen Gründen kritisiert worden ist (z. B. durch die Deregulierungskommission). Dass solche Regulierungen oft nicht den Anforderungen einer aufholenden strukturschwachen Region entsprechen, ist nach der Vereinigung vielfach deutlich geworden, und es kam daher auch zu Ausnahmeregelungen (z. B. bei den Bauvorschriften und Planungsprozessen oder in der Handwerksordnung), die jedoch zumeist zeitlich befristet blieben.

Nach Ansicht der Institute sollte dieser Weg der Deregulierung fortgesetzt werden. So sollte etwa die Handwerksordnung generell auf den Prüfstand gestellt werden, steht sie doch der Dynamik bei Unternehmensgründungen im Wege.⁸ Dies könnte dazu beitragen, die immer noch vorhandene Unternehmenslücke in Ostdeutschland zu verkleinern.

Auch wenn es nicht Gegenstand der vertieften Untersuchungen in diesem Bericht war, regen die Institute an, auch in anderen Bereichen – wie im Arbeitsrecht, Umweltrecht, Baurecht, Recht der öffentlichen Auftragsvergabe – die Möglichkeit einer Deregulierung zu prüfen. Dabei wird eine Rückübertragung von solchen Regulierungshoheiten, bei denen es (z. B. wegen begrenzter räumlicher Wirkungen) einer bundeseinheitlichen Regelung nicht bedarf, auf die Länder als sinnvolle Lösung angesehen. Es geht bei diesem Vorschlag also nicht um ein „Sonderwirtschaftsgebiet Ost“, sondern um eine allgemeine Dezentralisierung und Liberalisierung staatlicher Regulierungsmacht, deren Ziel es ist, durch eine stärkere Beherrschung des Subsidiaritätsprinzips für regional sehr unterschiedliche Problemlagen regional angepasste Lösungsmöglichkeiten zu finden und auf diesem Wege auch den institutionellen Standortwettbewerb zu intensivieren. Die Erwartung ist dabei aber, dass die ostdeutschen Länder wegen des hier höheren Problemdrucks – nicht zuletzt durch die

Nähe zu den künftigen EU-Beitrittsländern – von der Deregulierung ganz besonders profitieren könnten, denn für die Unternehmen dort wird mit dem Auftreten zusätzlicher Konkurrenten der Druck vermutlich noch mehr zunehmen.

Wirtschaftsförderung: Interventionismus vermeiden

Wirtschaftspolitik wird in Ostdeutschland immer noch häufig mit Förderpolitik gleichgesetzt. Nicht in der Verbesserung der Standortbedingungen, sondern in der Gewährung von Subventionen wird von manchen das Mittel gesehen, den Wachstumsprozess wieder in Gang zu bringen. Dabei wird aber übersehen, dass finanzielle Hilfen an Unternehmen in Ostdeutschland ihre Berechtigung nur darin haben, vorhandene Standortschwächen zu kompensieren. In dem Maße, wie diese Standortschwächen abgebaut werden, kann und muss die direkte Unternehmensförderung zurückgeführt werden. Ob dies in der Vergangenheit in genügendem Umfang geschehen ist, ist fraglich, denn trotz deutlicher Verbesserung der Standortbedingungen ist die den Unternehmen offen stehende Förderung immer noch sehr vielfältig. Schon aus diesem Grund ist für einen weiteren Abbau der (besonderen) Wirtschaftsförderung für die neuen Länder zu plädieren – ganz abgesehen davon, dass Subventionen aufgrund von Gewöhnungseffekten umso weniger geeignet sind, die intendierten Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte zu erreichen, je länger sie gewährt werden. Die Landwirtschaft, in der Subventionen dem Besitzstand zugerechnet werden, mag als warnendes Beispiel dienen.

Kurzfristig besteht hinsichtlich der Förderung zwar kein Handlungsbedarf, denn aus Gründen des Vertrauensschutzes sollte an den derzeitigen Regelungen bis zu deren vorgesehenem Auslaufen festgehalten werden. In der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode des Bundestags ist gleichwohl eine Entscheidung darüber zu fällen, wie die Förderung für Unternehmen in den neuen Ländern künftig gestaltet werden soll. Die Institute werden deshalb in ihrem nächsten Bericht ausführlich zu Fragen der Wirksamkeit der bisher angewendeten Instrumente Stellung nehmen und Vorschläge für eine Reform der Förderung vorlegen.

⁸ Dies ist in den früheren Anpassungsberichten der Institute (DIW Berlin, IfW, IWH) immer wieder hervorgehoben worden. Auch die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten 2001 eine grundlegende Reform der Handwerksordnung und insbesondere die Abschaffung der Meisterqualifikation als bindende Voraussetzung für die selbständige gewerbliche Ausübung eines Handwerks angemahnt. Vgl. hierzu auch den Aufsatz von Helmut Schmidt: Ein Paukenschlag für den Osten. In: DIE ZEIT vom 4. 10. 2001, wieder abgedruckt in: Deutsche Nationalstiftung, IWH: Die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer. Hamburg 2002.

Bereits an dieser Stelle ist aber auf eine Fehlentwicklung hinzuweisen, nämlich auf die in jüngster Zeit zunehmende Neigung zu Interventionen zugunsten solcher Unternehmen, die von Schließung bedroht sind – oder allgemeiner: auf die Neigung zu verstärkten industriepolitischen Eingriffen. Eine Rechtfertigung hierfür gibt es selbst dann nicht, wenn Arbeitsplätze in großem Umfang abgebaut zu werden drohen oder früher gewährte Fördermittel verloren gehen, denn es gehört zum Wesen einer Marktwirtschaft, dass Betriebe, die sich am Markt nicht behaupten können, schließen müssen.⁹ Wettbewerbsfähig können Unternehmen nur werden, wenn Wettbewerb auch zugelassen wird. Ganz abgesehen davon sind solche Interventionen zumeist stark selektiv, da eher große Betriebe auf derartige Hilfen hoffen können.

Noch einmal: Die Leitlinie ist Angebotspolitik

Noch immer verbreitet ist in Ostdeutschland die Einstellung, entscheidend für das Gelingen des Aufholprozesses in den neuen Ländern seien sozialpolitische Maßnahmen. So wird nicht selten gefordert, durch staatliche Initiativen wie die Etablierung eines so genannten „Dritten Arbeitsmarktes“ Beschäftigung zu schaffen. Dabei geht es überhaupt nicht mehr um das Ziel, eine Brücke zum Ersten Arbeitsmarkt zu schlagen. Dieses Ziel ist freilich auch zuweilen bei bereits bestehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu kurz gekommen. Unbestritten ist, dass der Staat in der Transformationsphase die Pflicht zu einer für westdeutsche Verhältnisse ungewohnt intensiven sozialpolitischen Intervention hatte. Aber letzten Endes wird sich das Unterbeschäftigungsproblem in den neuen Ländern nur lösen lassen, wenn es gelingt, den Erwerbswünschen der Menschen Rechnung zu

tragen und mehr wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, also die Arbeitsnachfrage auf dem Ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Deshalb legen die wirtschaftspolitischen Überlegungen der Institute der Politik vor allem eines nahe: Es ist sehr viel klarer und konsequenter darauf zu setzen, die Angebotsbedingungen zu verbessern, so dass sich die Marktmechanismen besser entfalten können. Diese Akzentsetzung impliziert einen eindeutigen Vorrang investiver Maßnahmen in die Infrastruktur und in das Humankapital zulasten konsumtiver Ausgaben – also einer Akzentuierung zugunsten vorausgreifender sowie offensiver Anpassungen und zulasten von Maßnahmen, die ein Verharren prämiieren.

Die Spielräume für die Politik sind nicht sehr groß, allein schon wegen der Vorgabe, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Dies macht eine klare Weichenstellung umso wichtiger. Die vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zielen darauf, noch bestehende Standortnachteile abzubauen sowie vorhandene Stärken zu bewahren und auszubauen. Eine bloße Kompensation von Standortdefiziten durch Subventionen und durch staatliche Beschäftigungsmaßnahmen käme einer Verschwendung knapper Steuergelder gleich.

Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass durch eine Ausrichtung auf diesen Kurs die „blühenden Landschaften“ schnell Wirklichkeit werden, sehen die Institute keine Alternative: Der Weg dorthin ist noch lang, daher sollte er konsequent beschritten werden.

⁹ Abgesehen davon sind mit dem neuen Insolvenzrecht die Möglichkeiten verbessert worden, rentable Unternehmensteile auch aus einer Insolvenz heraus fortzuführen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). Euro 38,-/sFr 67,-.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). Euro 76,-/sFr 131,-.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). Euro 56,-/sFr 97,-.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle – Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). Euro 58,-/sFr 100,-.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). Euro 52,-/sFr 90,-.
- Nr. 168 **E-Commerce – Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hansjörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). Euro 56,-/sFr 97,-.
- Nr. 169 **Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Karl Brenke und Frank Fleischer. 115 S. 2000. (3-428-10233-9). Euro 58,-/sFr 100,-.
- Nr. 170 **Geld, Banken und Staat in Sozialismus und Transformation.** Von Mechthild Schrooten. 201 S. 2000. (3-428-10243-6). Euro 74,-/sFr 128,-.
- Nr. 171 **Wie entwickeln sich die Gewinne in Deutschland? Gewinnaussagen von Bundesbank und Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung im Vergleich.** Von Bernd Görzig und Claudius Schmidt-Faber. 84 S. 2001. (3-428-10504-4). Euro 46,-/sFr 81,-.
- Nr. 172 **Internationale Entwicklungstendenzen nationaler Steuersysteme – von der direkten zur indirekten Besteuerung?** Von Stefan Bach, Wolfgang Scheremet, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann. 270 S. 2001. (3-428-10718-7). Euro 74,-/sFr 128,-.



Einladung

Workshop „Ostdeutschland – Potentiale für eine neue wirtschaftliche Dynamik?“

Freitag, 28. Juni 2002

Programm

09.30 Uhr Eröffnung und Begrüßung
Dr. Kurt Hornschild, DIW Berlin, Leiter
der Abteilung Innovation, Industrie,
Dienstleistungen

09.45 Uhr **I. Theorie**
1. Die wirtschaftliche Entwicklung
Ostdeutschlands in den 90er Jahren
und Perspektiven für die Zukunft –
Was sagt die Wirtschaftstheorie dazu?
(**Prof. Michael Burda**, Ph. D., Hum-
boldt-Universität zu Berlin)

Diskussion

10.30 Uhr **II. Empirische Befunde – Wettbe-
werbsprobleme Ostdeutschlands**
2. Warum ist die Produktivität in Ost-
deutschland so gering? (**Dr. Joachim**
Ragnitz, Institut für Wirtschaftsfor-
schung Halle)

Diskussion

11.15 Uhr 3. Sind die Löhne in Ostdeutschland
zu hoch?
a) Lohnentwicklung aus gesamtwirt-
schaftlicher Sicht (**Karl Brenke**,
DIW Berlin)
b) Entlohnungsverhalten der Betrie-
be (**Dr. Martin Gornig**, DIW Berlin)

Diskussion

12.30 Uhr **Mittagspause**

13.30 Uhr 4. Ist die Innovationstätigkeit in Ost-
deutschland zu schwach?
a) Forschung und Entwicklung in Ost-
deutschland (**Dr. Heike Belitz**, DIW
Berlin)
b) Innovation und regionale Netz-
werke (**Alexander Eickelpasch**,
DIW Berlin)

Diskussion

14.30 Uhr **Kaffeepause**

14.45 Uhr **III. Konsequenzen für Forschung und
Politik**
5. Aufgaben künftiger Ostdeutsch-
landforschung (**Prof. Dr. Ulrich Blum**,
Technische Universität Dresden, **Prof.**
Dr. Hermann Kallfaß, Technische Uni-
versität Illmenau, und **Dr. Kurt Horn-**
schild, DIW Berlin)

Diskussion

16.00 Uhr **Ende**

Veranstaltungsort:

DIW Berlin
Englerallee 40 (Raum E 05)
Eingang Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin (Steglitz)

Kontakt:

Kurt Geppert, DIW Berlin
Tel. +49-30-897 89-686
Fax +49-30-897 89-103
E-Mail kgeppert@diw.de
Home <http://www.diw.de>

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 001 2-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin