

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) (Ed.)

**Article**

## Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland: Kurzfassung

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) (Ed.) (2003) : Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland: Kurzfassung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 70, Iss. 47, pp. 737-760

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151266>

**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

## Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

### Kurzfassung

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

*Mit der aktuellen Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft kann niemand zufrieden sein. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Politik dem Aufbau Ost neuen Schwung geben kann. Wichtige Bestandteile der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland waren in den letzten Jahren eine spezifische Wirtschaftsförderung, die vor allem auf die Förderung von Investitionen ausgerichtet ist und für die auch wegen EU-rechtlicher Restriktionen nach Nachfolgelösungen gesucht werden muss, sowie die Aktive Arbeitsmarktpolitik, die in der derzeitigen Debatte um Arbeitsmarktreformen ebenfalls infrage gestellt wird.*

*Vor diesem Hintergrund hat der Bundesminister der Finanzen die mit dem „Fortschrittsbericht“ betrauten Forschungsinstitute gebeten, diese beiden Politikbereiche einer näheren Analyse zu unterziehen und darauf aufbauend wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen abzuleiten. Einbezogen werden sollte auch die Innovationsförderung. Darüber hinaus wurden als weitere Schwerpunkte des Berichts eine regional differenzierende Analyse der Infrastrukturausstattung in den neuen Ländern, die Ermittlung der technologischen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und eine Untersuchung der finanzpolitischen Situation der ostdeutschen Länder und Gemeinden vereinbart.*

*Im Folgenden ist der Bericht der Institute zusammengefasst. Die Langfassung wird in Kürze als IWH-Sonderheft erscheinen. Zudem gibt es zu einzelnen Themen Hintergrundstudien. Sie sind im Internet bei den jeweils verantwortlichen Instituten oder komplett beim IWH ([www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de)) erhältlich.*

Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin

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

[www.diw.de](http://www.diw.de)  
[postmaster@diw.de](mailto:postmaster@diw.de)

**DIW** Berlin

**Nr. 47/2003**

70. Jahrgang / 20. November 2003

### Inhalt

Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland Seite 737

•••••  
• **Unkorrigiert!** •  
•••••

A 22127 C

Tabelle 1

**Eckdaten der ostdeutschen Wirtschaft<sup>1</sup> 1996 bis 2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bevölkerung (in 1 000 Personen)	14 152,1	14 112,0	14 051,0	13 981,3	13 899,6	13 788,1	13 673,7
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,8	-0,8
Bruttoinlandsprodukt <sup>2</sup> (in Mrd. Euro)	207,3	210,7	211,6	216,8	220,0	220,0	219,6
Veränderung zum Vorjahr (in %)	3,2	1,6	0,4	2,4	1,5	0,0	-0,2
Erwerbstätige im Inland (in 1 000 Personen)	6 007,7	5 935,6	5 949,1	5 981,8	5 927,1	5 833,6	5 740,2
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,7	-1,2	0,2	0,5	-0,9	-1,6	-1,6
je 1 000 Einwohner	424,5	420,6	423,4	427,8	426,4	423,1	419,8
Arbeitnehmer im Inland (in 1 000 Personen)	5 536,5	5 450,5	5 445,8	5 468,3	5 397,3	5 289,7	5 194,2
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,8	-1,6	-0,1	0,4	-1,3	-2,0	-1,8
Selbständige (in 1 000 Personen)	471,3	485,1	503,3	513,5	529,8	543,9	546,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	0,5	2,9	3,7	2,0	3,2	2,7	0,4
Produktivität <sup>3</sup> (in 1 000 Euro)	34,5	35,5	35,6	36,2	37,1	37,7	38,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	3,9	2,9	0,2	1,9	2,4	1,6	1,4
<b>Westdeutschland<sup>1</sup> = 100</b>							
Produktivität <sup>4</sup>	66,8	67,7	67,4	68,1	68,8	70,3	71,1
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer im Inland	75,7	75,9	76,2	77,0	77,1	77,2	77,5

<sup>1</sup> Ohne Berlin.<sup>2</sup> In Preisen von 1995.<sup>3</sup> Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (Inland).<sup>4</sup> Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland.

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

**Aktuelle wirtschaftliche Lage**

Die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern verlief in letzter Zeit enttäuschend, denn die Wirtschaftsleistung stagniert in etwa. Im vergangenen Jahr nahm sie real ab – wenn auch nur leicht (-0,2%; Tabelle 1). Die amtlichen Schätzungen für die ersten sechs Monate dieses Jahres zeigen keine durchgreifende Besserung, denn danach lag das Bruttoinlandsprodukt lediglich um 0,2% über dem entsprechenden Vorjahreswert. Auch im weiteren Verlauf dieses Jahres hat sich bislang die Lage nicht aufgehellt.

Wie schon in der Vergangenheit wurde das Geschehen neben dem generellen wirtschaftlichen Trend auch wieder von einigen ostdeutschen Sonderbedingungen bestimmt. Weil es nicht wenigen ostdeutschen Unternehmen in den letzten Jahren gelungen ist, ihren Absatzradius auszudehnen, beeinflusst die Konjunktur anderenorts in zunehmendem Maße die Wachstumsmöglichkeiten der Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Das gilt insbesondere für die Industrie. Trotz des schwachen Umfelds haben die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes im vergangenen Jahr wie auch in den ersten Monaten dieses Jahres ihre Produktion im Vorjahresvergleich ausweiten können. Seitdem ist aber ein von der allgemeinen Konjunktur ausgehender dämpfender Einfluss unverkennbar. Weiterhin in der Krise steckt die Bauwirtschaft; die seit Mitte der 90er Jahre anhaltende Talfahrt der Bauproduktion ist immer noch nicht zum Stillstand gekommen. Zwar befindet sich

auch in den alten Bundesländern die Bautätigkeit seit geraumer Zeit im Abwärtstrend, doch ist die Lage in der Bauwirtschaft zwischen Ostsee und Erzgebirge noch schlechter als dort, und sie schlägt hier wegen des vergleichsweise großen Gewichts der Bauwirtschaft stärker zu Buche.

Spezifisch für die neuen Bundesländer ist die Abnahme der Bevölkerungszahl, was sich insbesondere dämpfend auf die Nachfrage nach konsumnahen Diensten auswirkt. Und 2002 kamen die Schäden infolge der Überschwemmungen hinzu. Dadurch sind im vergangenen wie in diesem Jahr auch belebende Effekte auf die ostdeutsche Wirtschaft ausgegangen, denn es sind erhebliche Mittel von außen in den regionalen Wirtschaftskreislauf geflossen, weil ein großer Teil der Schäden durch Versicherungen gedeckt war und der Staat und private Spendengeber den Geschädigten mit großzügigen Hilfen unter die Arme gegriffen haben. Dadurch kam es zu vermehrten Käufen und zu zusätzlichen Bauinvestitionen, die aber nur zum Teil die Nachfrageschwäche – etwa infolge des Bevölkerungsrückgangs oder der angespannten Finanzlage der ostdeutschen Gebietskörperschaften – kompensieren konnten.

Die Beschäftigung nimmt weiter ab. Im Jahre 2002 lag die Zahl der Erwerbstätigen um 1,6% oder reichlich 90 000 unter dem Wert vom vorhergehenden Jahr. In diesem Jahr wird der Rückgang geringer ausfallen. Die Produktivität hat weiter zugenommen, ein Teil des Produktivitätsrückstands gegenüber den alten Bundesländern wurde

aufgeholt. Er ist aber immer noch riesig, denn je geleistete Arbeitsstunde kommen die neuen Bundesländer nur auf zwei Drittel des westdeutschen Produktivitätsniveaus. Viel geringer als der Abbau der Beschäftigung fällt der Anstieg bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen aus. In den letzten Monaten ging sie saisonbereinigt sogar zurück. Dies ist aber nicht als eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu werten, sondern vor allem Folge der Arbeitsmarktreformen. Neben der Gründung so genannter Ich-AGs und der Beschäftigung in Personal-Service-Agenturen spielt vor allem die genauere Überprüfung der Leistungsansprüche und der Arbeitsfähigkeit der Arbeitslosen eine Rolle.

Deutlich schlechter als in den neuen Bundesländern verläuft seit geraumer Zeit die Wirtschaftsentwicklung in Berlin. Von der Stadt gehen positive Ausstrahleffekte auf die ostdeutschen Flächenländer nicht aus. Aktuell gibt es keine Anzeichen dafür, dass der schleichende Niedergang der Berliner Wirtschaft zum Stillstand kommt. Vielmehr ist im nächsten Jahr mit einem weiteren Rückgang der Wirtschaftsleistung zu rechnen – das ist vor allem deshalb zu erwarten, weil das Land wegen seiner desolaten Finanzlage zu Gebührenerhöhungen und insbesondere zu Einsparungen im Landeshaushalt gezwungen ist, die direkt und über Multiplikatoreffekte die regionale Nachfrage nach Gütern stark dämpfen.

### **Öffentliche Haushalte in Ostdeutschland**

Weil der wirtschaftliche Anpassungsprozess zwischen Ost und West weiterhin schleppend verläuft, bleiben die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte in hohem Maße abhängig von den Transferzahlungen, die im Rahmen der fiskalischen Ausgleichssysteme, also vor allem im vertikalen und horizontalen Länderfinanzausgleich, fließen. Zudem ziehen die rezessiven Tendenzen in der Gesamtwirtschaft wie auch die Steuerreform erhebliche Einnahmeausfälle nach sich, in Ostdeutschland in noch stärkerem Maße als in Westdeutschland. Dies zwingt alle staatlichen Ebenen, bei den Ausgaben zu kürzen. Alles in allem haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden in den beiden letzten Jahren zwar eine stärkere Ausgabendisziplin walten lassen als die westdeutschen Gebietskörperschaften. Allerdings geschah dies auf Kosten der Investitionstätigkeit; in Ostdeutschland sind die öffentlichen Investitionsausgaben stärker zurückgegangen als in Westdeutschland. Besonders stark war dies bei den Gemeinden der Fall, denn ihre Möglichkeiten, Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren, sind stark eingeschränkt, und bei einem defizitären Verwaltungshaushalt ist es zwangsläufig notwendig, Investi-

tionsprojekte zu streichen. Die Folge war, dass sich das Tempo der Anpassung in der Ausstattung mit Infrastrukturkapital spürbar verlangsamt hat.

Zwar hat es auch bei den Verwaltungsausgaben nennenswerte Bemühungen um Einsparungen gegeben, doch bestehen in verschiedenen Bereichen noch immer Ausstattungsvorsprünge. Die finanziellen Engpässe werden hier den Anpassungsdruck erhöhen. Davon wird insbesondere der Personalbereich betroffen sein, denn die ostdeutschen Länder und Gemeinden weisen – gemessen an Westdeutschland – noch zum Teil erhebliche Personalüberhänge auf. Dies gilt vor allem für die Bereiche politische Führung und zentrale Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die allgemein bildenden Schulen. Darüber hinaus werden in Ostdeutschland erheblich mehr Kindergartenplätze angeboten als in den alten Bundesländern; allerdings ist hier eine Orientierung am unzureichenden Ausstattungsniveau in Westdeutschland nicht erstrebenswert.

Trotz moderater Ausgabenpolitik ist es Ländern und Gemeinden in West- wie in Ostdeutschland in den letzten Jahren nicht gelungen, die Finanzierungsdefizite zu verringern. Im Gegenteil: Sie sind deutlich höher ausgefallen als in den Jahren bis 2000. Dabei hat sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland noch geringfügig vergrößert; vor allem bei den Ländern liegt der Pro-Kopf-Schuldenstand inzwischen deutlich über dem westdeutschen Niveau.

Ein besonderes Problem stellt in diesem Zusammenhang die rückläufige Einwohnerzahl in den neuen Ländern dar. Die Bevölkerungsentwicklung hat nicht nur Einfluss auf das (regionale) Wirtschaftswachstum und damit auf die kommunale Steuerkraft. Auch der Finanzbedarf im kommunalen Finanzausgleich, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Zuweisungen des Bundes werden von der Einwohnerzahl geprägt. Gleichzeitig spielt die Bevölkerungsentwicklung auf der Ausgabenseite eine wichtige Rolle, denn Bedarfsträger ist in erster Linie der Einwohner. Nimmt die Bevölkerung ab, sinken also nicht nur die Einnahmen, sondern es geht auch der Ausgabenbedarf zurück. Während man bei den Einnahmen eine Elastizität bezüglich der Bevölkerungsentwicklung von ungefähr 1 unterstellen kann, ist ein solcher Wert für die Ausgaben nicht unbedingt zu erwarten, da Kostenremanenzen in Rechnung zu stellen sind. So sind Kapazitätsanpassungen z. B. im schulischen Bereich oder in Kindertagesstätten oft nur langfristig und mit zusätzlichem Aufwand zu realisieren. Auch verursacht die Nutzung leer stehender Gebäude zusätzliche Ausgaben, ebenso wie der Abriss nicht mehr genutzter

Gebäude. Die Folge ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zunächst steigen; erst langfristig sinken sie dann. In jedem Fall zwingt der dramatische Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland die politischen Entscheidungsträger zu einschneidenden Anpassungsmaßnahmen, insbesondere auch im personellen Bereich.

Die finanzielle Lage der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte bleibt wohl auch in den kommenden Jahren äußerst angespannt. Eine sparsame Verwendung der finanziellen Mittel für konsumtive Zwecke ist deswegen zwingend erforderlich, wenn der Spielraum für wachstumsrelevante Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur nicht weiter geschmälert, sondern wieder erhöht werden soll. Hier werden sich die ostdeutschen Gebietskörperschaften – wie auch die westdeutschen Länder und Gemeinden – wohl schwer tun, denn aufgrund der geplanten Steuerentlastungen dürfte der Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzmittel eher noch weiter sinken. Umso mehr kommt es darauf an, dass die bevorstehende Gemeindefinanzreform den Kommunen höhere Einnahmen verschafft bzw. zu Einsparungen bei den Sozialleistungen verhilft.

### Dynamik am Arbeitsmarkt und Evaluation ausgewählter Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

#### Ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz im Überblick

Im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit steht die registrierte Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktbilanz zeigt jedoch, dass es außerdem ver-

deckte Unterbeschäftigung in verschiedenen Formen gibt. So zählen zum Defizit an regulärer Beschäftigung auch geförderte Arbeitsverhältnisse wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Kurzarbeit. Daneben gibt es weitere Maßnahmen wie berufliche Weiterbildung, Vorruhestandsregelungen oder Sprachkurse. Zur „Stillen Reserve in Maßnahmen“ ist noch die Stille Reserve im engeren Sinn hinzuzurechnen, die Entmutigungseffekte infolge der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage widerspiegelt. All dies zusammengerechnet ergibt, dass in Ostdeutschland derzeit etwa 2,4 Mill. reguläre Arbeitsplätze fehlen, was einer Unterbeschäftigungsquote von 25 % entspricht.

Die Betrachtung der Bestandsgrößen verdeckt indes, dass es nach wie vor eine hohe Dynamik am ostdeutschen Arbeitsmarkt gibt. Im Jahre 2002 standen 1,03 Mill. Zugänge von Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit 0,98 Mill. Abgänge aus Arbeitslosigkeit in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung gegenüber. In den Zahlen über die Abgänge und denen über die Zugänge sind häufig dieselben Personen enthalten, denn innerhalb eines Jahres verlassen etwa 80 % der Zugänge in die Arbeitslosigkeit den Bestand wieder. Rund ein Achtel der Personen, die aus der registrierten Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt wechselten, erhielten Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit (insbesondere Eingliederungs- und Lohnkostenzuschüsse). Derartige Hilfen haben in den letzten Monaten an Bedeutung verloren, da die Arbeitsmarktpolitik vermehrt auf die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch Arbeitslose („Ich-AGs“) setzt.

#### Pendlermobilität im Zeitraum 1993 bis 2001

Im Zuge der Arbeitsmarktreformen sind zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität verschärfte Zutunbarkeitsregeln eingeführt worden, die darauf abzielen, dass Arbeitslose ohne familiäre Bindung künftig auch außerhalb des Tagespendlerradius gelegene Stellen annehmen müssen. Die räumliche Mobilität von Arbeitnehmern ist zwar nur eine Komponente der Arbeitsmarktflexibilität, gleichwohl trägt sie zur Verringerung der Diskrepanzen zwischen den regionalen Arbeitsmärkten bei. Seit 1993 ist die Zahl der Pendler stetig gestiegen, in Ostdeutschland deutlich stärker als in Westdeutschland (Tabelle 2). Dabei hat insbesondere die Zahl der Fernpendler (Pendler, die in andere Raumordnungsregionen oder Bundesländer wechseln) stark zugenommen. Im Jahre 2001 lag der Anteil der Pendler, deren Arbeitsplatz in einem anderen Bundesland als ihr Wohnort liegt, in den neuen Ländern bei 13,7 % und somit um 6 Prozentpunkte

Tabelle 2

### Anteil der Auspendler über ausgewählte Gebietsgrenzen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1993 und 2001<sup>1</sup>

In %

Gebietsgrenzen	1993	2001	<i>Nachrichtlich:</i> Zahl der Pendler 2001, 1993 = 100
<b>Ostdeutschland</b>			
über Gemeindegrenzen	43,7	58,1	121,1
über Kreisgrenzen	26,0	36,9	129,3
über ROR-Grenzen <sup>2</sup>	13,1	18,9	131,2
über Bundeslandgrenzen	8,9	13,7	139,7
<b>Westdeutschland</b>			
über Gemeindegrenzen	48,7	55,9	113,4
über Kreisgrenzen	30,2	35,9	117,4
über ROR-Grenzen <sup>2</sup>	13,7	17,4	124,9
über Bundeslandgrenzen	6,3	7,8	123,3

<sup>1</sup> Jeweils am 30. Juni.<sup>2</sup> Raumordnungsregionen gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung.

Quellen: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Berechnungen des IAB.

DIW Berlin 2003

höher als in Westdeutschland, was angesichts der prekären Arbeitsmarktverhältnisse in Ostdeutschland nicht verwundern kann.

Die engsten Pendlerverflechtungen (bezogen auf die Zahl der Fernpendler) unter den Bundesländern weisen Brandenburg und Berlin (140 246), Sachsen-Anhalt und Niedersachsen (41 547), Thüringen und Bayern (39 101) sowie Sachsen und Bayern (35 833) auf. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sind diejenigen Bundesländer, bei denen Pendler nach Westdeutschland einen größeren Anteil stellen als die Pendler in andere ostdeutsche Raumordnungsregionen bzw. Länder. Allerdings hat die Zahl der Westpendler in den übrigen neuen Bundesländern seit 1995 stärker zugenommen als in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen. Dabei gibt es besonders starke Zuwächse der Pendlerzahlen bei den Zielregionen Baden-Württemberg und Bayern. Insgesamt zeigt sich, dass die Arbeitnehmer zunehmend bereit sind, auch weitere Entfernungen in Kauf zu nehmen.

Besonders stark negativ fällt der Pendlersaldo (Einpendler abzüglich Auspendler) für die Regionen Süd- und Nordthüringen aus. Überdurchschnittlich negativ ist die Bilanz auch in den Regionen Mittelthüringen, Halle, Westsachsen, Lausitz-Spreewald sowie in Teilen Mecklenburgs. Dies deutet darauf hin, dass sich in diesen Regionen die Arbeitsplatzlücke von 1995 bis 2001 besonders deutlich vergrößert hat.

### Evaluation Aktiver Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland

Die Bundesanstalt für Arbeit hat von 1990 bis 2002 rund 138 Mrd. Euro für Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in Ostdeutschland ausgegeben. Zwar ist unbestritten, dass Arbeitsmarktpolitik kein Ersatz für eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik sein kann. Gleichwohl kann es zweckmäßig sein, diese mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu flankieren – die allerdings nicht dazu führen dürfen, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit der davon Betroffenen verlängert oder dass ungeforderte Beschäftigung verdrängt wird. Untersucht wurden hier die Wirkungen von ABM, SAM, Einarbeitungszuschüssen und von Weiterbildungsmaßnahmen. Bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muss zwischen Analysen auf der Ebene der Maßnahmeteilnehmer und Untersuchungen einer darüber hinausgehenden aggregierten Ebene unterschieden werden.

### Wirkungsanalyse auf der Ebene der Maßnahmeteilnehmer

Durch mikroökonomische Evaluierungen lässt sich der Erfolg einer Maßnahme für deren Teilnehmer bestimmen. Dies geschieht dadurch, dass für die Teilnehmer eine möglichst ähnliche Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern generiert wird, anhand derer abgeschätzt werden kann, wie die Beschäftigungssituation der Teilnehmer wäre, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten. Nicht berücksichtigt wird dabei allerdings, dass durch die Maßnahmen die Beschäftigungschancen von Nichtteilnehmern beeinflusst werden können. So kann es etwa zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung kommen. Es können auch positive Effekte auftreten, z. B. positive Multiplikatoreffekte auf den Güter- und Arbeitsmärkten oder eine Verbesserung des Matching-Prozesses auf den lokalen Arbeitsmärkten. Diese indirekten Effekte lassen sich teilweise mittels Wirkungsanalysen auf aggregierter Ebene erfassen.

### Mikroökonomische Verweildaueranalyse

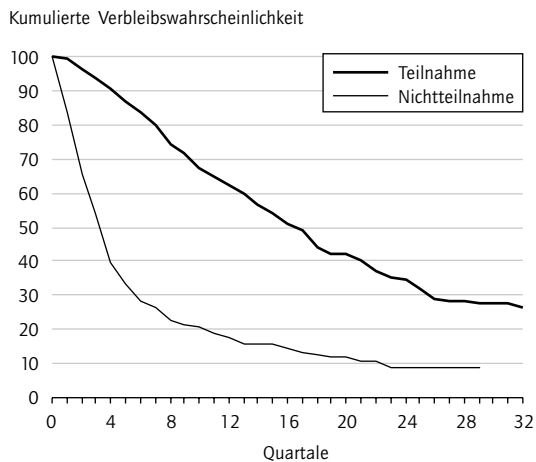
Ein Vergleich der Wahrscheinlichkeiten, in eine Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, ist bei den Teilnehmern von ABM und SAM deutlich geringer als bei der Kontrollgruppe, also einem ähnlich zusammengesetzten Personenkreis, der an diesen Maßnahmen nicht teilnimmt (Abbildung 1). Im Falle der Teilnahme ist ein langsamerer Abgang aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung zu beobachten. Ein Grund dafür ist, dass während der Maßnahme die Anstrengungen der Teilnehmer nachlassen, sich eine Beschäftigung zu suchen. Dies äußert sich in sehr niedrigen Abgangsraten im Maßnahmezeitraum. Nach Abschluss der Maßnahme sollte eine deutliche Beschleunigung der Beschäftigungsaufnahme seitens der Teilnehmer zu beobachten sein; eine solche Beschleunigung ist jedoch zu keinem Zeitpunkt erkennbar. Vielmehr führt die Teilnahme an ABM/SAM im Durchschnitt zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit um drei Jahre. Ein Anstieg der Abgangsraten ist also weder kurz- noch langfristig zu beobachten. Das gilt auch für einzelne Untergruppen.

### Wirkungsanalysen auf aggregierter Ebene

Hierbei wird der Frage nachgegangen, wie sich die Arbeitsmarktsituation in einer (durchschnittlichen) Region aufgrund der Tatsache ändert, dass eine Maßnahme mit der beobachteten anstatt mit einer anderen Intensität eingesetzt wird. Als Erfolgskriterien werden dabei die Aufnahme regulärer Be-

Abbildung 1

### Verlauf der Wahrscheinlichkeit, in Arbeitslosigkeit zu verbleiben,<sup>1</sup> bei Teilnahme und bei Nichtteilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen



<sup>1</sup> Einschließlich Maßnahmendauer.

Quellen: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2003

schäftigung, die Unterbeschäftigungsquote sowie das Niveau der regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung herangezogen.

Anders als bei der mikroökonomischen Evaluation haben sich bei dieser Form der Analyse noch keine Standardverfahren zur Ermittlung der Effekte der AAMP durchgesetzt. Deshalb ist es ratsam, unterschiedliche Ansätze zu wählen.

Um die Effekte von Maßnahmen der AAMP auf die Matching-Effizienz, also auf den Ausgleich von offenen Stellen und Arbeitslosen, zu ermitteln, wurde in einem ersten Ansatz die so genannte Matching-Funktion, die die Anzahl erfolgreicher „Matches“ (Übergänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung) durch die Anzahl der Arbeitssuchenden und offenen Stellen erklärt, herangezogen. Für den Zeitraum vom ersten Quartal 1999 bis zum ersten Quartal 2002 zeigt sich für ostdeutsche Arbeitsamtsbezirke, dass ABM die Zugänge in reguläre (d. h. nicht geförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung senken, während sich für die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) und für SAM kein signifikanter Effekt identifizieren lässt. Somit haben ABM eher zu einer Verschlechterung der Matching-Effizienz und so zu einer Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit geführt. Dies lässt sich zusätzlich zu den negativen Effekten von ABM auf Ebene der einzelnen Teilnehmer auch durch Verdrängungs- und Substitutionseffekte erklären: Private und öffentliche Ar-

beitgeber substituieren regulär Beschäftigte durch ABM-Teilnehmer, oder die Gründung oder Expansion von Privatunternehmen wird durch ABM negativ beeinflusst. Besonders enttäuschend ist der Befund, dass sich auch für FbW keine signifikant positiven Effekte nachweisen lassen, da gerade von Qualifizierungsmaßnahmen ein Abbau des qualifikatorischen Mismatch erwartet wird.

In dem zweiten Ansatz, der die regionalen Unterbeschäftigungsquoten (Arbeitslose zuzüglich Teilnehmern an AAMP bezogen auf die Erwerbspersonen) erklärt, zeigen sich zumindest auf lange Sicht keine Effekte der AAMP. Lediglich kurzfristig und vorübergehend können SAM (und FbW in spezieller Form) die Unterbeschäftigungsquote reduzieren. Eine mögliche Erklärung für den kurzfristig dämpfenden Effekt auf die Unterbeschäftigungsquote ist, dass auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen teilnehmen, die durchschnittliche Lohnkostenbelastung der Unternehmen in der Region kurzfristig reduziert wird, was zu einer vorübergehenden Stabilisierung der Unterbeschäftigungsquote führt. Dieser Effekt ist aber aufgrund später einsetzender negativer indirekter Effekte nicht nachhaltig.

In einem dritten Ansatz wurde schließlich eine dynamische Arbeitsnachfrageschätzung nach regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, basierend auf jährlichen Kreisdaten von 1996 bis 2000, durchgeführt. Es zeigt sich, dass FbW keine Effekte auf die Beschäftigung hat, während ABM sogar zu einer Verdrängung regulärer Arbeit führen. SAM konnten aufgrund von Datenproblemen nicht in diese Analyse einbezogen werden. Ein weiteres Ergebnis der Arbeitsnachfrageschätzung ist, dass ein einprozentiger Anstieg der Durchschnittslöhne in der Industrie zu einem Rückgang der regulären Gesamtbeschäftigung um 0,15% führt.

Bei einem weiteren Untersuchungsansatz wurde zur Analyse der regionalen Beschäftigungsentwicklung ein Modell verwendet, das auf dem klassischen Shift-Share-Ansatz der Regionalökonomie aufbaut. Durch die Weiterentwicklung zu einem regressionsanalytischen Modell erfolgt neben der Zerlegung von Struktur- und Standorteffekten die Einbeziehung weiterer Variablen (u. a. regionales Qualifikations- und Lohnniveau). Neben den Anwendungen für ABM und SAM gehen die Ausgaben für FbW als unabhängige Variablen in das Modell ein. Der direkte Kapazitätseffekt der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wurde dabei, soweit möglich, herausgerechnet. Der Ansatz bezieht auch indirekte Effekte der Förderung mit ein. Positive Beschäftigungswirkungen von ABM/SAM konnten für den Zeitraum 1993 bis 2001 da-

nach nicht nachgewiesen werden. Für FbW ergibt sich hingegen ein positiv signifikanter Effekt auf die regionale Beschäftigung, was auf die mit FbW verbundene Verbesserung der Humankapitalbasis einer Region zurückzuführen sein dürfte. Wie die Theorie des endogenen Wirtschaftswachstums betont, kann auf diese Art und Weise ein „externer Effekt“ entstehen, der das lokale Produktivitätswachstum beschleunigt und das Klima der Region für Innovationen verbessert. Substitutionseffekte sind zwar nicht auszuschließen, scheinen im Falle von Bildungsmaßnahmen nach diesem Analyseansatz aber nicht zu überwiegen.

### Infrastrukturelle Ausstattung in Ostdeutschland

#### Verkehrsinfrastruktur und Lagegunst ostdeutscher Regionen

Angesichts des von der Politik häufig betonten infrastrukturellen Nachholbedarfs der neuen Länder stellt sich die Frage nach etwaigen regionalen Unterschieden in der Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen. Im Vordergrund steht dabei – wegen ihrer besonderen Bedeutung – die Verkehrsinfrastruktur.

Berechnungen zur Erreichbarkeit ostdeutscher Regionen, gemessen anhand eines Lageindikatoransatzes,<sup>1</sup> zeigen deutlich, dass Ostdeutschland diesbezüglich trotz erheblicher Infrastrukturinvestitionen im Durchschnitt noch immer Nachteile aufweist. Insbesondere die weiter östlich gelegenen Regionen sind benachteiligt – so erreicht Ostsachsen bei den hier verwendeten Erreichbarkeitsindikatoren nur rund zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Dasselbe gilt für Mecklenburg-Vorpommern. Allerdings gibt es auch in Westdeutschland Regionen, die hinsichtlich der Fahrzeiten zu den nächsten Agglomerationszentren schlechte Werte aufweisen. Zudem sind die Lagenachteile Ostdeutschlands nicht ausschließlich durch die Infrastruktur bedingt, sondern hängen auch von geographischen Faktoren ab. So sind die östlichen Regionen besonders weit von den wirtschaftlichen Zentren Europas, den Regionen der so genannten „Eurobanane“, entfernt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass sich das relative Lagepotential gerade der peripheren Regionen im Osten dann verbessern dürfte, wenn im Zuge der Osterweiterung der EU ein dynamischer Aufholprozess in den Beitrittsländern einsetzt.

Die überdurchschnittlich langen Fahrzeiten von ostdeutschen Standorten hin zu den (westdeutschen und ausländischen) Zentren wirtschaftlicher Aktivität rühren zum einen aus der Lage im Raum

Tabelle 3

### Verhältnis der wirtschaftsgeographischen Lageindikatoren für die Kreise Ostdeutschlands 2000 auf der Basis von Lkw-Fahrzeiten einerseits und Luftlinienentfernungen andererseits

Mittelwerte nach Ländern bzw. Regierungsbezirken, Luftlinienindikator = 100

Bundesland/ Regierungsbezirk	Verhältnis der LHL-Indikatoren <sup>1</sup>	Verhältnis der LE-Indikatoren <sup>2</sup>
Berlin	74,7	78,9
Brandenburg	67,2	71,1
Mecklenburg-Vorpommern	67,3	65,7
Sachsen		
RB Chemnitz	63,5	68,9
RB Dresden	66,2	67,4
RB Leipzig	65,2	71,0
Sachsen-Anhalt		
RB Dessau	66,8	72,2
RB Halle	65,4	72,2
RB Magdeburg	63,9	70,1
Thüringen	62,2	70,2

<sup>1</sup> LHL = Linearer Hansenindikator.

<sup>2</sup> LE = E-Funktionsindikator nach Schürmann und Talaat.

Quellen: Fahrzeitendatensatz 2000 des IRPUD; GPS-Datenlieferung des IRPUD zu Luftlinienentfernungen; Statistische Landesämter; Berechnungen des IfW.

DIW Berlin 2003

her, zum anderen aus dem Zustand der Infrastruktur. Geographisch bedingte Nachteile sind gewissermaßen unabänderlich, während infrastrukturelle Nachteile durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zumindest zum Teil ausgeglichen werden können.<sup>2</sup> Um den Einfluss der Lage zu isolieren, wurden auch Lageindikatoren auf der Grundlage so genannter Luftlinienentfernungen berechnet und zu den auf den tatsächlichen Fahrzeiten basierenden Indikatoren in Bezug gesetzt (Tabelle 3). Bei gegebener räumlicher Verteilung der Handelspartner und deren Marktpotential stellen Luftlinienentfernungen das Maximum dessen dar, was ein Standort als Lagepotential erreichen kann; je geringer der Fahrzeitindikator als Prozentsatz des Luftlinienindikators ist, desto größer ist der Einfluss von Unzulänglichkeiten der Infrastruktur.

Die Ergebnisse zeigen, dass – mit Ausnahme Berlins – das Verhältnis der Indikatoren bei linearer Berücksichtigung der Entfernungen (LHL-Indika-

<sup>1</sup> Beim verwendeten Ansatz wurden die Fahrzeiten zu allen anderen deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten gemessen, wobei deren Bedeutung als Handelspartner durch Wertschöpfungsgewichte einbezogen wurde.

<sup>2</sup> Zu den im Zusammenhang mit der Infrastruktur stehenden Faktoren zählen neben den Eigenschaften der benutzten Straßen (Qualität und Durchlassfähigkeit) auch die Verkehrsführung und topographische Hindernisse. Letzteres ist nur in begrenztem Maße beeinflussbar.



tor) durchgängig im Bereich von rund zwei Dritteln liegt. Bei überproportionalem Einfluss von Entfernungen und Agglomerationen (LE-Indikator) zwischen zwei Dritteln und gut 72 % gegenüber dem Idealfall einer Luftlinienverbindung werden die Chancen der ostdeutschen Regionen zur Teilnahme an der Arbeitsteilung in Deutschland aufgrund der Infrastrukturnetze also bis zu einem Drittel gemindert. Berücksichtigt man indes, dass infolge topographischer Einflüsse für Ostdeutschland lediglich ein Indikatorwert von ungefähr 75 bis 80 % (entsprechend dem Wert für Berlin) als realistische Zielgröße angesehen werden kann, so beträgt der Rückstand der ostdeutschen Flächenländer gegenüber diesem „Second-Best-Optimum“ nur noch 7,5 bis 12,5 %.

Vergleicht man die neuen Bundesländer untereinander, zeigt sich, dass bei Zugrundelegung des linearen Indikators es nicht etwa die abgelegenen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns oder Ost-sachsen sind, in denen die infrastrukturellen Nachteile am stärksten zu Buche schlagen, sondern vielmehr Regionen im westlichen Teil der neuen Länder. Dies rührt daher, dass hier aufgrund des Fehlens von Autobahnen häufig ein größerer Teil der gesamten Fahrzeit auf Nebenstraßen zurückgelegt werden muss. Die weiter östlich gelegenen Regionen stehen diesbezüglich besser da. Dies lässt den Schluss zu, dass es in den besonders peripheren Regionen mehr die abgelegene geographische Lage an sich ist, die möglicherweise die Aufholchancen beeinträchtigt, weniger hingegen eine unzureichende Infrastrukturausstattung.

Einen weiteren Einblick in die Qualität der Straßeninfrastruktur verschafft die Analyse der aktuellen Fahrzeiten zum nächstgelegenen Autobahnanschluss, bei der eher die kleinräumige Anbindung im Vordergrund steht. Tatsächlich sind in Ostdeutschland die Fahrzeiten zur Autobahn von den jeweiligen Kreishauptorten (kreisfreien Städten bzw. Kreisstädten) im Schnitt nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland; betrachtet man jeweils den Durchschnitt aller Verbandsgemeinden in jedem Kreis, so ist man in Ostdeutschland im Schnitt immer noch eineinhalbmals so lange zur Autobahn unterwegs wie im Westen. Interessanterweise ergibt sich dabei aber kein sehr ausgeprägtes West-Ost-Gefälle innerhalb der neuen Bundesländer. In Westdeutschland gibt es nur wenige Regionen, in denen die durchschnittlichen Fahrzeiten denen in Ostdeutschland entsprechen.

Zu berücksichtigen ist bei der Betrachtung der kleinräumigen Fahrzeiten allerdings, dass die Bevölkerungsdichte in Ostdeutschland wesentlich niedriger ist als im Westen. Eine flächenmäßig annähernd gleichmäßige Netzdichte im Osten dürfte

daher von der Kapazität her überdimensioniert und sowohl unter Kosten- als auch unter Umweltgesichtspunkten fragwürdig sein. Bezieht man eine Bevölkerungsgewichtung in die Berechnungen ein, um das Nutzerpotential nach Kreisen zu simulieren, dann stellen sich bei diesen auf die durchschnittliche Einwohnerzahl normierten Fahrzeiten die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als weitaus geringer dar. Die gewichteten Fahrzeiten der ostdeutschen Kreise sind zwar noch etwas höher, liegen aber alle mehr oder minder in jenem Rahmen, der auch in Westdeutschland üblich ist.

Fasst man zusammen, so deuten die fortbestehenden Lücken in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands zwar noch auf einen Nachholbedarf hin. Die differenzierende Betrachtung macht indes deutlich, dass nicht alle Nachteile durch die Infrastruktur bedingt, sondern dass sie zum Teil auch Ergebnis der geographischen Lage abseits der großen europäischen Zentren sind. Bei weiteren Ausbauprojekten sollte deswegen zunächst der jeweilige Einzelfall genauer analysiert werden. Dabei ist auch zu prüfen, ob wegen der geringen Bevölkerungsdichte (wie auch angesichts der gravierenden Finanzierungsengepässe in den öffentlichen Haushalten) die Kosten für standortverbessernde Maßnahmen in angemessener Relation zu ihrem Nutzen stehen.

#### **Wie ostdeutsche Unternehmen die Standortbedingungen in ihrer Region einschätzen – Ergebnisse einer Umfrage**

Um weitere Hinweise zur Infrastrukturausstattung der neuen Länder zu erhalten, wurde die Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000 ausgewertet. Dabei sind die Unternehmen nach ihrer Einschätzung über die Qualität ihres Standortes befragt worden, wobei nicht allein die Erreichbarkeit, sondern auch weitere Standortbedingungen in den Blick genommen wurden.

Bei der Beurteilung der Anbindung an den Fernverkehr zeigt sich das zu erwartende Muster: Die Unternehmen in denjenigen Regionen, die verkehrlich gut erschlossen sind, bewerten diesen Standortfaktor mehrheitlich als positiv, und die Unternehmen in jenen Regionen, wo das nicht der Fall ist, sehen sich eher im Nachteil. Dabei wird besonders häufig der Autobahnanschluss als wichtig angesehen; in dieser Hinsicht fühlen sich nicht nur Unternehmen in eher weit von den alten Bundesländern entfernten Regionen benachteiligt, sondern auch solche in weiter westlich liegenden Regionen. Dies deckt sich mit den genannten objektiven Befunden. Gute Verbindungen per Luft, Schiene

und Autobahn meinen erwartungsgemäß besonders häufig die Unternehmen im Berliner und im Leipziger Raum zu haben.

Die Nähe zu den Absatzmärkten wird in der Mitte Thüringens, in den Agglomerationsräumen Berlin und Leipzig sowie im Raum Chemnitz-Zwickau besonders häufig als vorteilhaft empfunden. Deutlich weniger positiv bewertet wird dieser Standortfaktor hingegen in den eher ländlich geprägten und weniger dicht besiedelten Gebieten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Bewertung der Möglichkeiten, aus der eigenen Region Vorleistungen zu beziehen.

Das Fachkräfteangebot wird in den meisten Regionen von einer – wenn auch meist knappen – Mehrheit der Unternehmen als unzureichend angesehen. Als Standortvorteil werden hingegen – in allen ostdeutschen Regionen – die Lohnkosten betrachtet.

Manche Regionen, die bei anderen Faktoren mit Standortnachteilen konfrontiert sind, haben nach der Auskunft vergleichsweise vieler Unternehmen bei dem Angebot an Gewerbeflächen Vorteile. Hierin spiegelt sich natürlich wider, dass für verkehrsgünstig gelegene Flächen nur geringe Preise genommen werden können.

Generell lässt sich feststellen, dass die Unternehmen in den Agglomerationsräumen ihre Standortbedingungen besser bewerten als die Unternehmen in den verstädterten Räumen, und diese wiederum empfinden ihre Standortbedingungen häufiger als vorteilhaft als die Unternehmen in den ländlichen Gebieten. Werden alle bei der DIW-Erhebung abgefragten Standortbedingungen in die Bewertung einbezogen, zeigt sich, dass Dresden mit deutlichem Abstand als am günstigsten eingestuft wird. Jena und Leipzig folgen gleichauf, dann kommen die Regionen Weimar, Arnstadt, Erfurt und der Großraum Berlin. Am unteren Ende der Skala stehen monostrukturierte, altindustrielle Gebiete wie der Brandenburger Süden und der Norden Thüringens, stark agrarisch geprägte oder schlecht erreichbare Gebiete wie der Nordosten der neuen Bundesländer und die Region Halberstadt-Staßfurt-Sangershausen. Im Südosten Sachsens meinen sogar die Unternehmen, dass ihre Standortbedingungen aufs Ganze gesehen eher von Nachteil sind. Das ist aber die einzige ostdeutsche Region, wo eine im Ganzen negative Standortbewertung zu verzeichnen ist. Ansonsten sind die Unternehmen mit ihren Standortbedingungen im Schnitt zufrieden – allerdings in sehr unterschiedlichem Maße. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich im Allgemeinen Unternehmen bei ihrer Standortwahl insofern rational verhalten, als sie sich sol-

che Standorte suchen, die für sie günstige Rahmenbedingungen bieten. Dabei ist die Standortwahl wohl fast immer ein Kompromiss, bei dem es darauf ankommt, dass für alle wichtigen Standortfaktoren in ihrer Gesamtheit ein Optimum erreicht wird. Deshalb dürften Unternehmen sich an den für sie geeigneten Standorten niederlassen.

### **Technologische Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands**

Die Förderung der technologischen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen hat sich in den letzten Jahren zu einem der Schwerpunkte der Wirtschaftspolitik für die neuen Länder entwickelt. Begründet werden diese Maßnahmen zum einen damit, dass Forschung und Entwicklung (FuE) in Ostdeutschland – aufs Ganze gesehen – relativ schwach ausgeprägt sind, und zum anderen mit der Annahme, dass ostdeutsche Unternehmen auf dem Markt nachhaltig nur dann erfolgreich sein werden, wenn es ihnen gelingt, mit innovativen Produkten und Dienstleistungen neue Absatzmöglichkeiten zu erschließen und sie in neue Technologien, in moderne Produktionsanlagen und in Humankapital investieren.

Zur Beurteilung der technologischen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft sollen verschiedene Aspekte näher betrachtet werden: der Strukturwandel hin zu einer wissensintensiven Ökonomie, die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Wirtschaft, die Innovationstätigkeit der Unternehmen sowie die Unternehmensdynamik in forschungs- und wissensintensiven Sektoren. Darüber hinaus wird danach gefragt, welche räumlichen Unterschiede innerhalb Ostdeutschlands mit Blick auf die technologische Leistungsfähigkeit festzustellen sind.

### **Strukturwandel hin zur wissensintensiven Wirtschaft**

Seit etwa 1996 expandiert der forschungsintensive Sektor in Ostdeutschland erheblich stärker als die übrigen industriellen Sektoren. Trotzdem besteht im Vergleich zu den entsprechenden Branchen im früheren Bundesgebiet noch ein erkennbarer Abstand bei wichtigen Indikatoren (Anteil an der Wertschöpfung und der Beschäftigung, Exportquote, Produktivität).

Ein wichtiger Aspekt für die Beurteilung der technologischen Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands ist das in Personen gebundene Forschungspotential – gemessen am Anteil der Hochqualifizierten bzw. der Akademiker sowie an der Bedeutung von

Naturwissenschaftlern und Ingenieuren. In den neuen Bundesländern sind, relativ gesehen, mehr Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und auch mit Hochschulabschluss beschäftigt als im Westen. Dies gilt besonders für die wissensintensiven Zweige des verarbeitenden Gewerbes. Die Wissenschaftlerintensität liegt in beiden Teilen Deutschlands hingegen auf vergleichbarem Niveau; allerdings hat Ostdeutschland diesbezüglich einen Vorsprung im wissensintensiven Dienstleistungsbereich.

Ein Hemmnis für eine stärker innovationsbasierte Wirtschaftsentwicklung ist sicherlich die kleinbetrieblich geprägte Betriebsgrößenstruktur in den neuen Ländern. Mehr denn je gilt, dass die kleinen und kleinsten Unternehmen das Rückgrat für die industrielle FuE- und Innovationstätigkeit in Ostdeutschland bilden. In kaum einer Industrieregion beruht die Innovationstätigkeit so stark auf den Aktivitäten der kleinen Unternehmen wie in den neuen Bundesländern.

### Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft

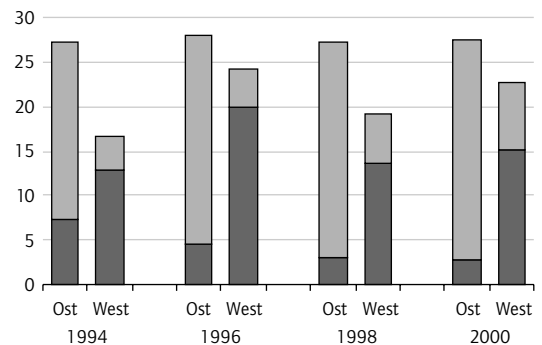
Im Jahre 2001 waren in den Forschungsstätten der Wirtschaft der neuen Bundesländer ungefähr 25 000 FuE-Beschäftigte tätig, ähnlich viel wie in den Jahren zuvor. Der Anteil Ostdeutschlands am gesamtdeutschen FuE-Personal beträgt nunmehr gut 8%. Davon arbeitet der größte Teil – 70% – in kleinen und mittleren Unternehmen; in Westdeutschland hingegen entfällt ein solcher Anteil auf die großen Unternehmen. Eine weitere Besonderheit Ostdeutschlands ist der hohe Anteil von FuE-Beschäftigten im Dienstleistungssektor; die FuE-Personalintensität hier liegt bei 17% (Westdeutschland: 3%). Dies ist auch auf private FuE-Dienstleister zurückzuführen, die – wesentlich getragen von der öffentlichen Innovationsförderung – nach der Vereinigung in den neuen Ländern entstanden sind. Nicht zuletzt aufgrund der inhärenten Unvollständigkeit von FuE-Dienstleistungsmärkten haben diese Unternehmen allerdings häufig Schwierigkeiten, sich am Markt zu etablieren.

Der Anteil der im Osten kontinuierlich FuE betreibenden Unternehmen liegt seit 1994 über den westdeutschen Vergleichswerten. Neun Zehntel dieser Unternehmen (Westdeutschland: ein Drittel) sind dabei auf die eine oder andere Art öffentlich gefördert worden (Abbildung 2). Die hohe, über dem westdeutschen Niveau liegende FuE-Beteiligung und FuE-Intensität der ostdeutschen Unternehmen ist offenbar zu einem guten Teil auf die massive öffentliche FuE-Förderung in den

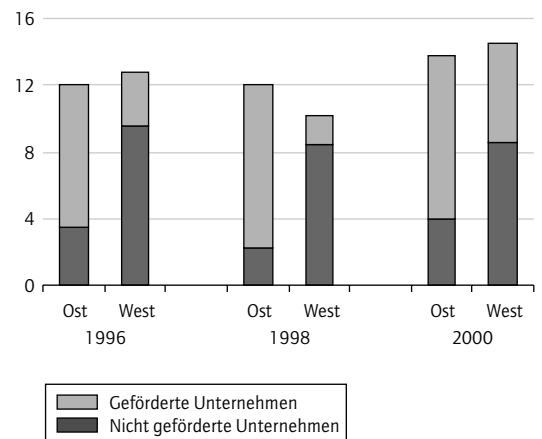
Abbildung 2

### Anteil der kontinuierlich FuE betreibenden Unternehmen mit und ohne öffentliche FuE-Förderung an allen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland 1994 bis 2000

#### Verarbeitendes Gewerbe



#### Unternehmensnahe Dienstleistungen



Quellen: Mannheimer Innovationspanel; Berechnungen des ZEW.

DIW Berlin 2003

neuen Ländern zurückzuführen. Sie bewirkte, dass ostdeutsche Unternehmen mehr in FuE investieren, als es Markt- und Größenverhältnisse erwarten ließen. Dies wirft Zweifel an der Nachhaltigkeit der entstandenen FuE-Potentiale auf.

### Innovationstätigkeit in Ostdeutschland

Die Betrachtung von FuE stellt nur auf einen Teilaspekt des Innovationsprozesses ab. Um zu einem umfassenderen Bild zu kommen, ist – als outputseitiger Indikator – auch der Innovationserfolg in den Blick zu nehmen. Hierzu stehen zwei Datenquellen zur Verfügung, das IAB-Betriebspanel und das Mannheimer Innovationspanel (MIP).

Entgegen verbreiteter Einschätzungen ist der Anteil von Betrieben mit Produktinnovationen in der

Tabelle 4

### Produktinnovationen der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland 1999 bis 2000

Anteil der Betriebe in % aller Betriebe, hochgerechnete Ergebnisse

	Ost-deutschland	West-deutschland
Produkt verbessert oder weiterentwickelt	40,2	37,7
Produkt neu ins Angebot aufgenommen	25,6	21,6
Völlig neues Produkt eingeführt	11,3	8,5
Mindestens eine der genannten Produktinnovationen	46,2	42,6
Alle drei Produktinnovationen	5,4	5,9

Quellen: IAB-Betriebspanel 2001; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2003

ostdeutschen Industrie etwas höher als in Westdeutschland, wobei allerdings in beiden Landesteilen der Anteil der innovativen Betriebe mit dem Komplexitätsgrad der Produktinnovation abnimmt (Tabelle 4). Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis bleibt auch bei Zugrundelegung westdeutscher Branchen- und Betriebsgrößenstrukturen bestehen. Weiterhin erzielten auf der Basis der Angaben des IAB-Betriebspanels ostdeutsche innovative Betriebe im Vergleich zu solchen westdeutschen Betrieben im Schnitt einen höheren Umsatzanteil mit neu in das Sortiment aufgenommenen Produkten. Nach dem MIP ist das hingegen nicht der Fall. Für diese Unterschiede dürften wohl vor allem methodische Unterschiede (Fokussierung auf technologische Innovationen im Falle des MIP) verantwortlich sein.

Deutliche Ost-West-Unterschiede ergeben sich bei einer Differenzierung nach Branchen. In Ostdeutschland sind vor allem die im Allgemeinen weniger technologieintensiven Branchen (z. B. Nahrungs-/Genussmittel, Textil/Bekleidung, Papier/Druck, Glas/Steine/Erden, Gummi/Kunststoff und Holzgewerbe) durch einen hohen Anteil produktinnovativer Betriebe gekennzeichnet.

Ein gewichtiger Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland besteht darin, dass der Anteil der durch Prozessinnovationen eingesparten Kosten im Osten deutlich niedriger ist als im Westen. In den Jahren 2000 und 2001 konnten die ostdeutschen Unternehmen in der Industrie wie in den unternehmensnahen Dienstleistungen nicht einmal die Hälfte des Rationalisierungserfolgs der westdeutschen Unternehmen erreichen. Dies ist auch ein Grund dafür, dass die Innovationseffizienz (Erträge aus Innovationsaktivitäten in Relation zu vorangegangenen Innovationsaufwendungen) weit hinter westdeutschen Vergleichswerten zurück-

bleibt. Dies scheint vor allem auf die mangelnde Nutzung der Produktivitätseffekte aus neuen Technologien zurückzuführen zu sein, was mit einem geringeren Rationalisierungsdruck aufgrund niedriger Arbeitskosten in den neuen Ländern zu tun haben dürfte.

So ist denn auch der Produktivitätsabstand von innovierenden ostdeutschen Unternehmen zu vergleichbaren westdeutschen Unternehmen deutlich größer, als dies bei Nichtinnovatoren der Fall ist. Gleichwohl ist die Produktivität in innovierenden Unternehmen im Osten wie im Westen höher als in nichtinnovierenden.

### Unternehmensdynamik in forschungs- und wissensintensiven Sektoren

Neben den erwähnten Defiziten in der Größen- und sektoralen Struktur muss auch konstatiert werden, dass der Unternehmensbestand der neuen Länder nach wie vor geringer ist als derjenige der alten Länder. Unternehmensgründungen sind der wesentliche Mechanismus, diesen Rückstand schrittweise abzubauen – dies gilt insbesondere für die FuE- und wissensintensiven Bereiche der Wirtschaft. Tatsächlich aber nahm die Gründungsneigung in den vergangenen drei Jahren ab. Im Jahre 2001 lag die Gründungsintensität in Westdeutschland mit etwa 5,8 Gründungen je 1 000 Erwerbsperson über der in Ostdeutschland (5,3).

Technologie- und wissensintensive Wirtschaftszweige tragen in den neuen Bundesländern jeweils etwa 5 % zum Gründungsgeschehen bei. In Westdeutschland liegen die entsprechenden Anteile bei 8 % bzw. bei 7 %. Allerdings entfallen in Ostdeutschland deutlich mehr Gründungen auf den Spitzentechnologiebereich, wenn auch die Werte – in absoluten Zahlen – recht niedrig sind. Die meisten Unternehmen werden nach wie vor in den konsumnahen Dienstleistungsbereichen sowie im Baugewerbe gegründet.

Seit 1995 liegt zudem das Niveau der Unternehmensinsolvenzen in Ostdeutschland – gemessen an der Zahl der Erwerbspersonen – deutlich über dem in Westdeutschland.<sup>3</sup> Der Anstieg der Insolvenzzahlen ist dabei nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch als Reflex auf die hohen Gründungszahlen in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zu sehen. Es sind weniger die neuen und ganz jungen Unternehmen in Ostdeutschland, die Insolvenz anmelden. Je nach be-

<sup>3</sup> Insolvenzen sind nur eine Form von Marktaustritten. Jedoch liegen über die so genannten „stillschweigenden“ Unternehmensschließungen keine verlässlichen Zeitreihendaten vor.

trachteter Branche waren im Jahre 2001 52 bis 74 % der insolventen ostdeutschen Unternehmen mindestens fünf Jahre aktiv.

Vom Anstieg der Insolvenzzahlen blieben auch die forschungs- und wissensintensiven Bereiche des Dienstleistungssektors nicht verschont. In den technologieorientierten Bereichen des verarbeitenden Gewerbes hingegen ist nicht nur die Zahl der Insolvenzen im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Sektoren vergleichsweise niedrig; seit 1999 nimmt die Zahl der Insolvenzen hier sogar wieder ab.

### Regionale Verteilung innovativer Aktivitäten in Ostdeutschland

Für die Generierung neuen marktrelevanten Wissens ist das regionale Umfeld von entscheidender Bedeutung. Funktionsfähige regionale Netzwerkstrukturen und eine hohe Dichte ökonomischer Aktivitäten begünstigen die Entstehung neuen Wissens und den Strukturwandel hin zur Wissensökonomie. Die Untersuchungen im Rahmen dieses Projektes zeigen, dass Ostdeutschland hinsichtlich seiner Innovationspotentiale kein monolithischer Block ist, sondern eine sehr differenzierte regionale Innovationsstruktur aufweist. Regionale Schwerpunkte innovativer Aktivitäten bilden neben Berlin und seinem unmittelbaren Umland vor allem sächsische und thüringische Raumordnungsregionen,

d. h. es ist ein gewisses Süd-Nord-Gefälle der Innovationskraft zu konstatieren. Die Agglomerationsräume nehmen hinsichtlich aller hier untersuchten Innovationsindikatoren Spitzenpositionen ein. Bedenklich stimmt jedoch, dass selbst die ostdeutschen Technologiezentren bei den meisten Indikatoren (Patentintensität, FuE-Intensität etc.) nicht einmal den gesamtdeutschen Durchschnitt erreichen.

Während Gebiete an der Grenze zu Polen nur geringe Patentaktivitäten vorzuweisen haben, ist die Patentaktivität in den stärker besiedelten Raumordnungsregionen an der Grenze zu Tschechien überdurchschnittlich hoch. Auf den ersten Blick überraschend ist das schlechte Abschneiden der ostdeutschen Raumordnungsregionen an der Grenze zu Westdeutschland. Dieses ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei vorwiegend um dünn besiedelte, ländlich geprägte Regionen handelt.

Die regionalen Schwerpunkte von FuE in Ostdeutschland entsprechen in etwa den regionalen Schwerpunkten beim Patentaufkommen. Auch bei den FuE-Aktivitäten zeigt sich eine Konzentration auf die Agglomerationen, während verstädterte Regionen und ländliche Regionen deutlich abfallen. Die Betrachtung nach Regionstypen offenbart allerdings gewisse Unterschiede. Ein gewisses Mindestmaß an Agglomeration scheint nämlich für den innovativen Output (Patentanmeldungen) eher noch wichtiger zu sein als für den Input (FuE), was auf Lokalisierungs Vorteile (z. B. Spillovers) im Wissensproduktionsprozess hindeutet.

Betrachtet man das regionale Muster der Gründungsintensitäten in Ostdeutschland, so sind deutliche Unterschiede zum regionalen Muster anderer innovativer Aktivitäten festzustellen. Regionale Schwerpunkte von Unternehmensgründungen im Zeitraum 1998 bis 2001 waren Berlin und das westliche und nördliche Berliner Umland (Raumordnungsregionen Havelland-Fläming, Prignitz-Oberhavel und Mittleres Mecklenburg). Bei Spitzentechnologie-Gründungen, die insgesamt nur einen geringen Anteil an allen Gründungen ausmachen, ist hingegen ein deutliches Süd-Nord-Gefälle zu konstatieren: Hier ragen die Regionen Südthüringen, Mittelthüringen und Ostthüringen sowie Chemnitz-Erzgebirge heraus. Dies gilt – in etwas abgeschwächter Form – auch für den Bereich der höherwertigen Technologie. Bei den technologieintensiven Dienstleistungen stehen indes Berlin samt Umlandregionen sowie Dresden an der Spitze.

Bezieht man die westdeutschen Raumordnungsregionen in den Vergleich ein, so zeigt sich, dass

Tabelle 5

### Patente pro 100 000 Einwohner 2000 und FuE-Personalanteil 1999 in Ostdeutschland nach Regionstypen

	Patente je 100 000 Einwohner	Anteil des FuE- Personals an allen Beschäftigten in %
Agglomerationsräume	27,6	0,84
Verstädterte Räume	18,3	0,38
Ländliche Räume	10,3	0,24
Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren	27,6	0,84
Verstädterte Räume höherer Dichte	16,8	0,39
Verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren	19,8	0,37
Verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren	14,0	0,45
Ländliche Räume höherer Dichte	12,3	0,41
Ländliche Räume geringerer Dichte	8,5	0,10
Ostdeutsche Wachstumspole <sup>1</sup>	34,9	0,84
Westdeutsche Wachstumspole <sup>1</sup>	79,9	2,01
Regionen mit Grenze zu Westdeutschland	16,6	0,41
Regionen mit Grenze zu Polen	12,5	0,24
Regionen mit Grenze zu Tschechien	26,5	0,79
Ostdeutsche Regionen insgesamt	21,2	0,58
<i>Nachrichtlich:</i>		
Deutschland insgesamt	49,2	1,10

<sup>1</sup> Nach Annahme des Sachverständigenrates.

Quelle: Berechnungen des IfW.

DIW Berlin 2003

1991 bis 1994 unter den 25 deutschen Raumordnungsregionen mit der höchsten Gründungsintensität alle 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen waren. Im Zeitraum 1998 bis 2001 ergibt sich dagegen ein anderes Bild: Jetzt sind unter den 25 deutschen Raumordnungsregionen mit der höchsten Gründungsintensität nur noch sieben ostdeutsche Regionen, während westdeutsche Regionen – allen voran Hamburg – dominieren.

## Gesamtschau

Das verarbeitende Gewerbe als wichtigster Träger von Wissen, Forschung und Entwicklung ist – gemessen am Unternehmensbestand – in den neuen Ländern immer noch vergleichsweise schwach ausgeprägt, und es dominieren die eher weniger technologieintensiven Branchen. Es fällt zudem auf, dass im Vergleich zu Westdeutschland beträchtliche Nachteile aufgrund der Betriebsgrößenstruktur in für die technologische Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands wichtigen Sektoren bis heute bestehen. Noch ungünstiger ist die Situation im wissensintensiven Dienstleistungssektor in den neuen Bundesländern. In keiner Sparte, z. B. bei Information und Kommunikation und den technischen oder nichttechnischen Forschungsdienstleistungen, hat die ostdeutsche Wirtschaft der Entwicklung in den alten Ländern folgen können. Dies liegt auch daran, dass der unternehmensnahe, technologie- und wissensorientierte Dienstleistungssektor zu wenig Impulse von Seiten der relativ kleinen Industrieunternehmen aus dem Osten bekommt. Umgekehrt fehlt es den ostdeutschen Klein- und Mittelunternehmen auch an Innovationsimpulsen aus dem industriellen Vorleistungen nachfragenden Dienstleistungssektor.

Dennoch sind auf der Inputseite des Innovationsprozesses die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen relativ gering. Aus dieser Perspektive kann nicht von einer Innovationschwäche in den neuen Ländern gesprochen werden. Es zeigen sich jedoch Rückstände der Unternehmen in den neuen Ländern im Hinblick auf die Effizienz in der Umsetzung dieser Inputs in Investitionen und zum Teil auch in Innovationen. Im Vordergrund sollten daher für die Unternehmen die raschere Überleitung von FuE-Projekten in die Markteinführung von neuen Produkten, die stärkere Orientierung der FuE-Tätigkeit an kurzfristig realisierbaren Markterfolgen, die Erschließung lukrativer Absatzmärkte sowie die Senkung der Herstellungskosten in allen Unternehmensbereichen stehen.

## Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland

Zu einem der Kernelemente der Politik des „Aufbau Ost“ zählt die direkte Wirtschaftsförderung – mit den Säulen Investitionsförderung (vor allem in Form von Investitionszulage und -zuschuss), Innovationsförderung sowie Existenzgründungs- und Mittelstandsförderung. Angesichts anstehender Entscheidungen über die künftige Ausgestaltung der Investitions- und Innovationsförderung werden in diesem Abschnitt deren Wirkungen und Nebenwirkungen näher untersucht.

### Wirkungsanalyse der Investitionsförderung

Wirkungen auf die Investitionshöhe

Durch die Subventionierung werden die Kapitalkosten für investierende Unternehmen gesenkt, so dass bei gegebener Rentabilität auch solche Projekte verwirklicht werden können, die sich ohne Förderung nicht oder zumindest nicht am Standort Ostdeutschland rechnen würden. Im Folgenden wird zunächst auf Basis des IAB-Betriebspanels (Befragungswellen 2000, 2001 und 2002) untersucht, inwieweit sich ein investitionssteigernder Effekt der Förderung auf der Ebene einzelner Betriebe feststellen lässt. Da aufgrund der Ausgestaltung der Instrumente aber fast jedes investierende Unternehmen auf die eine oder andere Art gefördert worden ist, wird hier nur danach unterschieden, ob ein Unternehmen eine „hohe“ oder eine „niedrige“ Förderung erhalten hat. Betriebe mit „niedriger“ Förderung sind jene, die nur die Zulage erhalten haben, Betriebe mit „hoher“ Förderung diejenigen, die zusätzlich durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) gefördert wurden. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich dementsprechend nur auf Zulagen- und GA-Förderung insgesamt und sind auf die reine Zulagenförderung nur bedingt übertragbar.

Geschätzt wird ein Regressionsmodell, bei dem die (Erweiterungs-)Investitionen der Betriebe, jeweils in Relation zu Beschäftigten und Umsatz, durch eine Reihe investitionsrelevanter Variablen erklärt werden. Es zeigt sich, dass die GA-Förderung im Zeitraum 1999 bis 2001 zu erheblichen Investitionseffekten geführt hat: In einem durchschnittlichen Betrieb führt die Teilnahme an der GA-Förderung zu dreimal so hohen Investitionen je Beschäftigten wie in einer Situation ohne GA-Förderung. Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich, wenn man die Investitionen je Umsatzeinheit betrachtet. Allerdings ist die Förderung nicht in allen Wirtschaftszweigen auch als wirksam anzusehen.

Dieser Befund lässt sich so interpretieren, dass rund ein Drittel der Investitionen (je Beschäftigten) auch ohne diese Förderung zustande gekommen wäre, so dass die Förderung hier lediglich „mitgenommen“ wurde. Mitnahmeeffekte wird man immer hinnehmen müssen, solange es nicht gelingt, jene Vorhaben zu identifizieren, die eine Rendite unterhalb des (nicht subventionierten) Marktzins abwerfen, und den Fördersatz für jedes einzelne Projekt gerade so auszutarieren, dass dieser exakt dem jeweiligen Renditenachteil entspricht. Dieses Wissen können die staatlichen Akteure nicht haben, und deshalb spricht die Existenz von Mitnahmeeffekten nicht per se gegen eine Förderung von Investitionen.

Das Ausmaß der Förderwirkungen ist auf den ersten Blick überraschend groß; zu berücksichtigen ist aber, dass Investitionen in den neuen Ländern sehr massiv unterstützt worden sind. Die Kapitalnutzungspreise konnten durch Ausnutzung aller Förderangebote – bei gegebenen Voraussetzungen – um bis zu 50 % reduziert werden. Überdies spielt eine Rolle, dass die GA auf Einzelfallentscheidungen beruht und dementsprechend in stärkerem Maße als bei der Zulage von Seiten der Fördermit-

telgeber darauf geachtet werden dürfte, dass nur Projekte gefördert werden, die ohne Unterstützung nicht realisiert werden könnten.

Auf die Investitionszulage können diese Ergebnisse nicht ohne weiteres übertragen werden, denn wegen des Rechtsanspruchs und wegen des maximal möglichen Fördersatzes, der deutlich geringer ist als bei der GA, fallen die Merkflichkeit der Förderung und damit auch die Anreizwirkungen bezüglich der Investitionshöhe geringer aus. Zudem stellen die GA-geförderten Unternehmen eine „Positivauswahl“ dar.

### Substitutionseffekte

Die Subventionierung nur eines Produktionsfaktors wirkt sich verzerrend auf das Entscheidungskalkül eines Unternehmens aus, weil dadurch der Einsatz dieses Faktors relativ günstiger wird. Bei Substituierbarkeit der Faktoren werden die Unternehmen somit ein Faktoreinsatzverhältnis wählen, bei dem der begünstigte Faktor (hier: Sachkapital) vermehrt, der oder die nicht geförderten Faktor(en) hingegen weniger stark zum Einsatz kommen.

Eine empirische Überprüfung dieser Hypothese ist wegen des Fehlens eines Referenzmaßstabs innerhalb Ostdeutschlands nur im Vergleich mit Westdeutschland durchführbar. Dabei zeigt sich, dass im verarbeitenden Gewerbe insgesamt ein Unterschied der Kapitalintensitäten zwischen beiden Landesteilen zwar nicht festzustellen ist. Anders sieht es jedoch mit Blick auf die einzelnen Zweige des verarbeitenden Gewerbes aus (Tabelle 6). Vor allem die generell kapitalintensiv produzierenden Branchen weisen im Vergleich zu Westdeutschland hohe Kapitalintensitäten auf, wohl weil sich hier wegen der förderbedingten Reduktion der Kosten der Einsatz kapitalintensiverer Produktionsmethoden eher rentiert.

Die Kapitalintensität, die ein Unternehmen wählt, hängt jedoch nicht von den Kapitalkosten allein ab, sondern auch von der Relation von Kapital- und Arbeitskosten. Da das Lohnniveau in Ostdeutschland deutlich niedriger ist als in Westdeutschland, ist es – im Durchschnitt gesehen – in Ostdeutschland noch immer attraktiv, im Vergleich zu den alten Ländern arbeitsintensivere Produktionsverfahren zu wählen. Dieses Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass die Förderung zwar die Voraussetzungen für eine unter der Prämisse einer langfristig zu erwartenden Angleichung der Lohnsätze wettbewerbsfähige Produktionsweise geschaffen hat, dies jedoch um den Preis, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Erwerbspersonen keine reguläre Beschäftigung finden kann.

Tabelle 6

### Kapitalintensitäten<sup>1</sup> und Lohn-Zins-Relationen in der ostdeutschen Industrie 2001

Westdeutschland = 100

	Kapitalintensität	Lohn-Zins-Relation
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>	<b>97,1</b>	<b>89,7</b>
darunter:		
Ernährungsgewerbe	76,0	95,0
Tabakverarbeitung	41,6	98,3
Textilgewerbe	62,2	81,7
Bekleidungs-gewerbe	36,4	82,1
Ledergewerbe	98,8	72,6
Holzgewerbe	133,6	95,6
Papiergewerbe	105,5	95,8
Druckgewerbe	94,4	91,5
Mineralölverarbeitung, Kokerei	199,2	86,1
Chemische Industrie	131,7	94,5
Herstellung von Kunststoff-, Gummiwaren	80,8	91,2
Herstellung von Glas, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	112,7	95,6
Metallerzeugung und -bearbeitung	109,2	103,2
Metallverarbeitung	69,0	93,8
Maschinenbau	86,0	93,6
Herstellung von EDV-Geräten, Büromaschinen	47,5	49,3
Elektrotechnik	48,1	95,4
Medientechnik	138,7	96,1
Mess- und Regeltechnik	56,8	59,8
Kraftwagenbau	98,8	87,7
Sonstiger Fahrzeugbau	124,7	101,8
Herstellung von Möbel, Spielwaren	77,4	89,5

<sup>1</sup> Kapitalstock in Preisen von 1995 in Relation zur Zahl der Beschäftigten.

Quellen: DIW-Branchendaten; Berechnungen des IWH.

DIW Berlin 2003

Allerdings mag die Investitionsförderung in der Weise die Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern verzerrt haben, dass im Allgemeinen kapitalintensiv produzierende Branchen hier vergleichsweise stark vertreten sind. Zwar trifft es zu, dass diese Wirtschaftszweige in den neuen Ländern ein deutlich höheres Gewicht haben als in Westdeutschland. Dies ist aber zu einem guten Teil historisch bedingt, denn diese Zweige (z. B. die chemische Industrie) waren schon in der DDR vergleichsweise stark vertreten. Betrachtet man die Entwicklung der kapitalintensiven Zweige im Zeitablauf, so ist festzustellen, dass deren Produktion von 1991 bis 2001 unterdurchschnittlich gewachsen ist. Das spricht gegen eine Verzerrung des Strukturwandels durch die Investitionsförderung.

#### Fehlinvestitionen

Indem die Investitionsförderung die Kapitalnutzungskosten verringert, werden auch solche Investitionen rentabel, die sich ohne Förderung unter den gegenwärtigen Bedingungen in Ostdeutschland nicht rechnen. Soweit die Förderung nur kurzfristig bestehende Standortnachteile kompensieren soll, ist das zwar akzeptabel; wenn aber ein über den Nachteilsausgleich hinausgehender Investitionsanreiz gegeben werden soll, besteht die Gefahr, dass die neu geschaffenen Produktionskapazitäten ohne weitere Hilfen nicht lebensfähig sind.

Auch wenn eindeutige Hinweise hierfür nicht vorhanden sind, gibt es zu denken, dass die ostdeutschen Industriebetriebe im Durchschnitt eine deutlich geringere Kapitalproduktivität aufweisen als die in den alten Bundesländern und dass sie, selbst unter Berücksichtigung des Fördereffekts, eine niedrigere Kapitalrendite erwirtschaften als westdeutsche Betriebe. So liegt die Kapitalproduktivität in der ostdeutschen Industrie seit 1996 konstant um etwa 30 % unter derjenigen in Westdeutschland; die Kapitalrendite ist seit Mitte der 90er Jahre konstant um drei bis vier Prozentpunkte niedriger als der westdeutsche Vergleichswert. Dass sich trotz fortlaufender Verbesserung der Rahmenbedingungen der Konvergenzprozess zum Westen Deutschlands nicht fortgesetzt hat, mag man als Zeichen dafür werten, dass ein nicht unbedeutender Teil der geförderten Investitionen den „Markttest“ wohl nicht bestehen würde.

Fehlinvestitionen sind bei Förderinstrumenten wie der Investitionszulage, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wahrscheinlicher als bei dem auf Einzelfallentscheidung beruhenden GA-Investitionszuschuss. Allerdings ist die Förderhöhe bei der Zulage vergleichsweise niedrig.

#### Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Eine umfassende Bewertung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung erfordert neben der einzelwirtschaftlichen Betrachtung auch die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge. Hierzu gehören zum einen die Finanzierungswirkungen, die zwar im Einzelnen abhängig davon sind, wie die Gegenfinanzierung erfolgt, die grundsätzlich aber zu einer wenigstens partiellen Verdrängung privater Nachfrage führen. Diese nachfragedämpfenden Wirkungen dürften aufgrund der Transferfinanzierung der Subventionen für die neuen Länder allerdings überwiegend in Westdeutschland angefallen sein. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftsförderung zu Verschiebungen der relativen Preise führt, die einen Teil der angestrebten realwirtschaftlichen Wirkungen zunichte machen können, etwa weil für eine gegebene Investitionssumme real weniger Investitionen durchgeführt werden können. Und der – geförderte – Aufbau von Kapazitäten in Ostdeutschland könnte Produktion in Westdeutschland verdrängt haben, wofür zumindest spricht, dass durch die Förderung die Produktionskosten im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe – überschlägig gerechnet – um mehr als 12 % reduziert werden.

#### **Bewertung der Investitionsförderung durch die ostdeutschen Industrieunternehmen: Ergebnisse einer Umfrage**

Nach den Ergebnissen der diesjährigen Umfrage des DIW Berlin wurde die Investitionsförderung in den letzten Jahren sehr rege, jedoch mit im Zeitverlauf etwas nachlassender Intensität in Anspruch genommen. Im Jahre 2002 wurden 84 % der Unternehmen mit Investitionen staatlich unterstützt (Tabelle 7).

Am häufigsten genutztes Förderinstrument ist dabei – nicht verwunderlich – die Investitionszulage. Deutlich geringer ist die Zahl der Unternehmen, die in den Genuss des GA-Investitionszuschusses kamen, wobei vor allem größere Unternehmen dieses Förderinstrument in Anspruch genommen haben.

Da Mitnahmeeffekte schwer zu erfassen sind, wurden die Unternehmen direkt danach befragt, welche Bedeutung die Investitionsförderung für ihre Investitionsentscheidungen hat. Knapp 60 % der Befragten gaben an, dass sie durch die Förderung erst in den Stand versetzt wurden, in größerem Umfang zu investieren. Ein weiterer und nicht unbeträchtlicher Teil der Unternehmen meinte, dass die Förderung ihnen geholfen habe, in technisch modernere Anlagen zu investieren. Eindeutige



Tabelle 7

### Inanspruchnahme von Maßnahmen der Investitionsförderung durch ostdeutsche Industrieunternehmen 2000 bis 2003

	... % Unternehmen nahmen die Maßnahmen für Investitionen mit Beginn im Jahre ... in Anspruch			
	2000	2001	2002	2003
<b>Maßnahmen in Anspruch genommen</b>	<b>89</b>	<b>87</b>	<b>84</b>	<b>77</b>
davon (Mehrfachnennungen möglich, in %):				
Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz	94	94	93	88
Investitionszuschüsse nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	52	51	49	49
Sonderabschreibungen nach § 7 EStG	27	24	18	14
Günstige Investitionskredite (z. B. ERP-Kredite, Kredite der KfW, der Länder)	20	16	14	16
Staatliche Bürgschaften und Garantien für Investitionsmaßnahmen	5	4	5	7
Keine dieser Maßnahmen in Anspruch genommen	11	13	16	23
<i>Nachrichtlich:</i>				
Unternehmen mit Investitionen (in % aller Unternehmen)	87	89	87	79

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Frühjahr 2003.

DIW Berlin 2003

Mitnahmeeffekte (in dem Sinne, dass die Förderung die Investitionsentscheidung nicht beeinflusst habe) lassen sich bei einem Viertel der ostdeutschen Industrieunternehmen feststellen. Häufig handelt es sich dabei um Unternehmen, die stark auf den Nahabsatz orientiert sind.

Zudem haben viele Unternehmen, die angaben, dass die Förderung ihre Investitionsentscheidungen nicht wesentlich beeinflusst hat, lediglich die Investitionszulage erhalten. Bei diesen Unternehmen dürfte die Förderung gering ausgefallen sein, was den Schluss nahe legt, dass – wie nicht anders zu erwarten – von einer geringen Förderung kaum oder keine Anschubwirkungen auf die Investitionstätigkeit ausgehen. Wenn dem so wäre, könnte auf die alleinige Vergabe der Investitionszulage verzichtet werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht besonders problematisch sind Subventionen dann, wenn sie lediglich dazu dienen, dass die geförderten Unternehmen ihre Produktion von einem (westdeutschen) Standort an einen anderen, stärker geförderten (Ostdeutschland) verlagern. Aus regionaler Sicht mag man das vielleicht noch begrüßen und mitunter auch aus nationaler politischer Sicht, wenn es dadurch zu einer Angleichung regionaler Wirtschaftskraft kommt – aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist das aber schädlich.

Nach den Umfrageergebnissen kam es im Zeitraum 2000 bis Sommer 2003 durchaus zu Produktionsverlagerungen – und zwar bei 7% der Unternehmen –, auf die immerhin ein Achtel der Beschäftigten der ostdeutschen Industrie entfällt. Der größte Teil davon entfällt auf Verlagerungen aus

den alten Bundesländern. Feststellen lässt sich auch, dass Unternehmen mit Produktionsverlagerungen häufiger als Unternehmen ohne Produktionsverlagerungen die Investitionsförderung in Anspruch genommen haben (90% gegenüber 83%). Zudem zeigt sich, dass Unternehmen, bei denen es zu Produktionsverlagerungen kam, eher stärker gefördert worden sind. Die Unterschiede zwischen beiden Gruppen sind allerdings nicht besonders groß, und sie sind statistisch nicht signifikant.

Alles in allem ist nach den Befunden davon auszugehen, dass es für den untersuchten Zeitraum nicht in großem Maße zu förderungsbedingten Produktionsverlagerungen aus den alten Bundesländern nach Ostdeutschland gekommen ist. Eine Analyse auf der tiefsten Stufe der Disaggregation (also auf der Ebene der Individualfälle) zeigt zwar, dass es Unternehmen gibt, die bei Produktionsverlagerungen von West nach Ost auf hohe Investitions- und Förderintensitäten kommen – aber das sind nur wenige Ausnahmen.

Eine Möglichkeit, die Wirksamkeit der Investitionsförderung abzuschätzen, ist eine Untersuchung darüber, welcher Zusammenhang zwischen der Investitionstätigkeit der Unternehmen und Merkmalen besteht, die Einfluss auf die Investitionstätigkeit haben können. Die Analyse führt für das Jahr 2002 zu dem Ergebnis, dass beim Investitionszuschuss nach der GA und bei den subventionierten Investitionskrediten ein positiver und signifikanter Zusammenhang mit der Investitionshöhe besteht. Einen solchen gab es hinsichtlich der Höhe der Investitionszulage, der Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen sowie von staatlichen Garantien oder Bürgschaften indes nicht. Offen-

sichtlich gehen von dem GA-Investitionszuschuss – wie oben erwähnt – wegen dessen hohen Subventionswertes Anreizwirkungen auf die Investitionstätigkeit aus.

### Wirkungsanalyse der Innovationsförderung

Neben der Investitionsförderung stellt die Innovationsförderung einen wichtigen Baustein im Förderkonzept für die neuen Länder dar. Tatsächlich gibt es auch gute Gründe hierfür – so die Schwierigkeiten nicht weniger ostdeutscher Unternehmen, sich an den Kapitalmärkten die notwendigen Mittel für riskante und zumeist erst mittelfristig rentable Innovationsprojekte zu beschaffen. Um die überregionale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, scheint eine Förderung der Innovationsfähigkeit regionalpolitisch gerechtfertigt zu sein.

Ostdeutsche Unternehmen profitieren von der Förderung der innovationsrelevanten Infrastruktur in den neuen Ländern wie auch von der Förderung von FuE in Forschungseinrichtungen. Und die Unternehmen können auf eine Vielzahl von Förderprogrammen zugreifen, die sich unmittelbar auf die Förderung von FuE in Unternehmen richten. Dazu gehören u. a. die Förderung der Fremdfinanzierungsmöglichkeiten durch Kreditierung von Innovationsprojekten, die Bereitstellung von Risiko- bzw. Beteiligungskapital für junge Unternehmen und Existenzgründer sowie Zuschüsse für FuE-Personal und FuE-Projekte. Vervollständigt wird das Förderspektrum durch die direkte Projektförderung, d. h. durch Zuschüsse für FuE-Projekte an Unternehmen aus verschiedenen Fachprogrammen. Von besonderer Bedeutung für die ostdeutschen Unternehmen sind dabei die erstgenannten indirekten Fördermaßnahmen.

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welche Effekte auf die private FuE- und Innovationstätigkeit von der Struktur der FuE-Förderung in den neuen Ländern ausgeht. Aussagen zu einzelnen Förderprogrammen sind auf der Basis eines solchen Ansatzes weder intendiert noch möglich. Das muss programmspezifischen Wirkungsanalysen vorbehalten bleiben. Da ein Vergleich zwischen an einem Förderungsprogramm teilnehmenden und einem nicht teilnehmenden Unternehmen unvermeidbar zu einem verzerrten Ergebnis aufgrund von Selbstselektionsproblemen führt, muss bei einer methodisch überzeugenden Wirkungsanalyse dieser Selektionseffekt ausgeschaltet werden. In den 80er Jahren haben sich verschiedene Verfahren herausgebildet, mit denen dies erreicht werden kann, wobei die Eignung der einzelnen Methoden stark von der Qualität des verfügbaren Datenmaterials abhängig ist. Es hat sich gezeigt, dass

Matching-Modelle bei den in Deutschland vorliegenden Unternehmensdaten zu den robustesten Resultaten führen. Dabei wird jeweils für jedes geförderte ein nicht gefördertes Unternehmen gesucht, das möglichst ähnliche Charakteristika aufweist.<sup>4</sup> Dabei muss die Bedingung gegeben sein, dass der zu wählende „Zwilling“ aus derselben Branche kommt wie das geförderte Unternehmen und die Beobachtung aus dem gleichen Jahr oder zumindest der vorherigen Periode stammen muss.

Zugrunde gelegt wird hier das Mannheimer Innovationspanel, das neben Daten über die FuE- und Innovationsausgaben sowie die erhaltene Förderung auch eine Vielzahl von Unternehmenscharakteristika (u. a. Unternehmensalter, Branche, Umsatz, Beschäftigtenzahl, Exporte, Bonität, Unternehmensverflechtungen, Absatzmarktstruktur) enthält. Diese Datenbasis wurde ergänzt um Angaben des Deutschen Patentamts über die Patentanmeldungen der einzelnen Unternehmen. Als primäre Zielvariable der Förderung wird hier auf die beiden Inputgrößen „FuE-Aufwendungen“ und „Innovationsaufwendungen“ abgestellt. Zur Reduzierung der großenbedingten Heterogenität werden beide Größen jeweils auf den Umsatz bezogen.

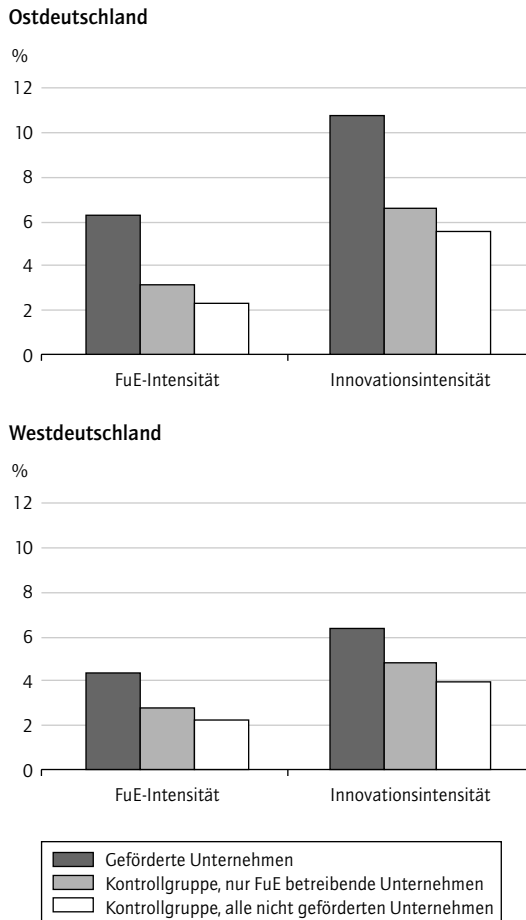
Für die Bildung der Vergleichsgruppen kann zum einen auf FuE-aktive Unternehmen ohne FuE-Förderung zurückgegriffen werden und zum anderen auf alle Unternehmen (unabhängig davon, ob sie FuE betreiben oder nicht). Wie Abbildung 3 zeigt, sind sowohl die FuE-Intensität als auch die Innovationsintensität bei den geförderten Unternehmen deutlich höher als bei den nicht geförderten Unternehmen, wobei diese Unterschiede in den neuen Ländern sehr viel stärker ausgeprägt sind als in den alten. Dies könnte sowohl auf die höheren Förderquoten in den neuen Ländern als auch auf eine stärkere Stimulierungswirkung der FuE-Förderung zurückzuführen sein. Selbst wenn man sich auf die FuE betreibenden Unternehmen beschränkt, sind noch immer erhebliche Fördereffekte festzustellen. Alles in allem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die FuE-Tätigkeit in Ostdeutschland stark von der Förderung abhängt. Ein Großteil der Unternehmen, die keine Förderung bekommen, führt auch keine FuE durch. Schätzungsweise hätte nur ein Drittel der geförderten Unternehmen im Falle keiner Förderung überhaupt FuE betrieben.

Fraglich ist indes, ob der durch staatliche Förderung induzierte Innovationsinput sich auch in hin-

<sup>4</sup> Auswahlvariable ist dabei der Propensity Score, d. h. die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Unternehmen aufgrund seiner Eigenschaften zu einem bestimmten Zeitpunkt FuE-Förderung erhält. Diese Wahrscheinlichkeit wurde mit Hilfe eines Probit-Modells geschätzt.

Abbildung 3

### Effekte der FuE-Förderung auf die FuE- und Innovationsintensität in West- und Ostdeutschland



Quelle: Mannheimer Innovationspanel.

DIW Berlin 2003

reichendem Maße auf der Outputseite niederschlägt. Tatsächlich deuten die Analysen darauf hin, dass FuE in Ostdeutschland – etwa gemessen an Patentindikatoren – noch nicht so produktiv ist wie in Westdeutschland. Es lassen sich aber keine Belege dafür finden, dass die Produktivität der durch die Förderung induzierten FuE in Ostdeutschland geringer wäre als die ausschließlich privat finanzierte FuE. Dies spricht gegen die Hypothese, dass die Förderung der Finanzierung wenig aussichtsreicher Projekte dient. Dieser Befund lässt sich zudem so interpretieren, dass die subventionierte FuE einen essentiellen Teil der gesamten FuE darstellt und deshalb im Osten von größerer Bedeutung für den Innovationsoutput ist als im Westen. Berechnungen, in die Daten über neue Produkte als Outputindikatoren eingingen, bestätigen das. Dabei zeigen sich hinsichtlich der Innovationsproduktivität allerdings keine Ost-West-Unterschiede.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Innovationsförderung in den neuen Ländern mit Blick auf die Stimulierung von FuE-Aktivitäten der geförderten Unternehmen in hohem Maße erfolgreich gewesen ist. Eine ganze Reihe von Unternehmen würde ohne die Förderung überhaupt nicht in der Lage sein, FuE zu betreiben. Dies dürfte vor allem damit zu tun haben, dass ostdeutsche Unternehmen größere Schwierigkeiten haben, Kapital aus fremden Finanzierungsquellen zu schöpfen, als westdeutsche Unternehmen.

### Risikokapitalfinanzierung von jungen Unternehmen in Ostdeutschland

Eine Möglichkeit, Kapital für Innovationsvorhaben zu beschaffen, ist die Inanspruchnahme von Venture Capital (VC) – eine Form der externen Eigenkapitalfinanzierung für junge Unternehmen mit hohem Wachstumspotential. Die VC-Finanzierung ist in Ostdeutschland ähnlich weit verbreitet wie in Westdeutschland. Allerdings ist dies zu einem guten Teil Folge eines überdurchschnittlichen Engagements öffentlich-rechtlicher VC-Gesellschaften in den neuen Ländern. Dies wiederum reflektiert auch die Zurückhaltung privater Risikokapitalgeber als Folge geringerer Renditeerwartungen dort. Gemäß einer Umfrage der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unter Beteiligungskapitalgesellschaften beläuft sich die angestrebte Mindestrendite bei mehr als der Hälfte der Frühphasenfinanzierer auf 25 % und mehr, was viele ostdeutsche Unternehmen wohl nicht erreichen.

Die Analyse der Wirkungen der VC-Finanzierung erfordert ebenfalls die Konstruktion einer geeigneten Kontrollgruppe, also von vergleichbaren Unternehmen ohne eine solche Finanzierung. Dabei wird jedem VC-finanzierten Unternehmen ein nicht VC-finanziertes Unternehmen zugewiesen, das möglichst gleichartige Charakteristika aufweist. Als abhängige Variablen werden die Überlebenswahrscheinlichkeit, die Produktivität und das Beschäftigungswachstum verwendet.

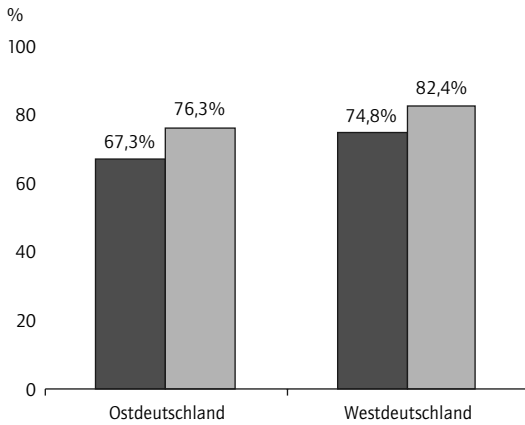
Die Ergebnisse zeigen, dass VC-finanzierte Unternehmen einem höheren Risiko des Scheiterns ausgesetzt sind als Unternehmen der Kontrollgruppe (Abbildung 4). Signifikante Produktivitätsunterschiede zwischen beiden Gruppen sind hingegen nicht festzustellen, wohl aber ein höheres Beschäftigungswachstum überlebender VC-finanzierter Unternehmen, wenngleich die Unterschiede in Ostdeutschland (anders als in Westdeutschland) nicht signifikant sind.

VC-finanzierte Unternehmen mit ausschließlich öffentlicher Beteiligungsfinanzierung erzielen keine

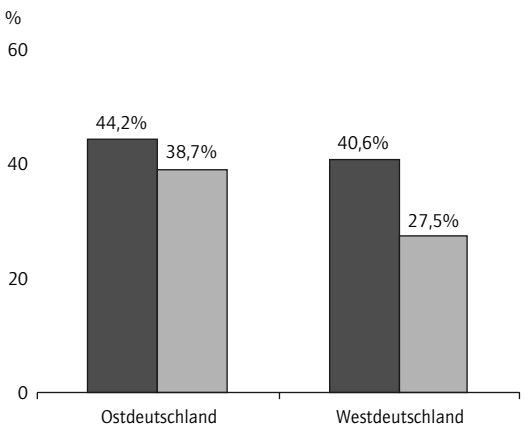
Abbildung 4

### Durch Venture Capital finanzierte Unternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen<sup>1</sup>

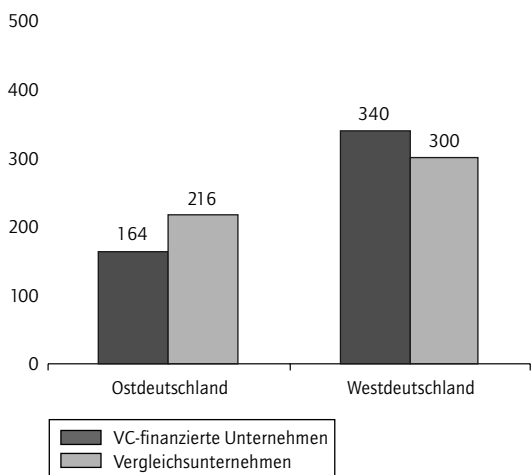
#### Anteil überlebender Unternehmen



#### Jahresdurchschnittliches Beschäftigungswachstum



#### Produktivität (Umsatz in 1 000 Euro je Beschäftigten)



<sup>1</sup> VC-finanzierte Unternehmen: Unternehmen, gegründet im Zeitraum 1990 bis 2001, an denen eine VC-Gesellschaft innerhalb der ersten zwei Jahre nach Gründung eine offene Beteiligung einging. Andere Unternehmen: im gleichen Zeitraum gegründete nicht VC-finanzierte Unternehmen.

Quelle: ZEW-Gründungspanel.

DIW Berlin 2003

bessere, aber auch keine schlechtere Performance als Unternehmen ohne VC-Finanzierung. Allerdings weisen Unternehmen mit öffentlicher VC-Beteiligung eine geringere Überlebensrate auf. Sofern sich neben der öffentlich-rechtlichen VC-Gesellschaft mindestens eine private Gesellschaft engagiert hat, lässt sich ein signifikant höheres Beschäftigungswachstum beobachten. Offenbar spiegelt sich die geringere Renditeorientierung öffentlich-rechtlicher Gesellschaften in einem geringeren Wachstum und in geringeren Überlebenschancen ihrer VC-Unternehmensbeteiligungen wider. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Erlöse in Form von Beschäftigungs- und Wertschöpfungszuwächsen genügen, um den Einsatz öffentlicher Mittel zu rechtfertigen. Die Ergebnisse sprechen für ein gemeinsames Vorgehen von privaten und öffentlichen VC-Kapitalgebern.

### Wirtschaftspolitische Folgerungen

Ostdeutschland stellt – bei allen regionalen Unterschieden – im gesamtdeutschen Kontext eine strukturschwache Region dar, die immer noch schwer an den Belastungen aus der Vergangenheit trägt. Der „Aufbau Ost“ bedarf deswegen immer noch besonderer Aufmerksamkeit der Politik – auch wenn klar sein muss, dass eine wie auch immer verstandene Angleichung der Lebensverhältnisse nicht politisch erzwungen werden kann. Zunehmend wird deutlich, dass die Möglichkeiten von Bund und Ländern hierfür immer geringer werden: Zum einen sind angesichts der fiskalischen Krise, in der sich Deutschland befindet, eine großzügige Wirtschaftsförderung und eine breit angelegte Arbeitsmarktpolitik kaum mehr finanzierbar, zum anderen erweisen sich klassische Instrumente der Unternehmensförderung als zunehmend weniger wirksam. Dies wirft die Frage auf, wo die Schwerpunkte des „Aufbau Ost“ künftig liegen sollen.

Die Institute haben in ihrem letzten Bericht<sup>5</sup> eine Reihe von Ansatzpunkten genannt, wie die Politik der ostdeutschen Wirtschaft neue Dynamik geben kann. Diese Überlegungen – weiterer Ausbau der Infrastruktur, verstärkte Aus- und Fortbildung, Mäßigung bei der Lohnentwicklung bei gleichzeitig stärkerer Lohndifferenzierung und Abbau hemmender Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten – sind den Instituten auch weiterhin die wichtigsten Elemente einer Politik des „Aufbau Ost“. Aus den Analysen dieses Berichts gehen allerdings darüber hinausgehende Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen hervor, die teils

<sup>5</sup> Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Sonderheft des IWH, Nr. 3/2002.

eine Konkretisierung, teils eine Ergänzung der damals gemachten Vorschläge darstellen. Dies gilt insbesondere für die Frage, wie die direkte Unternehmensförderung und die Arbeitsmarktpolitik künftig ausgestaltet werden sollen. Alle künftigen Politikmaßnahmen müssen vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Probleme Deutschlands gesehen werden. Die Knappheit öffentlicher Mittel erzwingt es jetzt erst recht, alle Politikinstrumente auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und wenig effektive Maßnahmen einzustellen – auch im Interesse einer Stärkung der gesamtdeutschen Wachstumsdynamik. Grundsatz dabei sollte es sein, die verbleibenden Instrumente noch stärker auf unter Wachstumsaspekten besonders wichtige Vorhaben zu fokussieren.

### Finanzpolitik

Zwar gibt der Solidarpakt II für die nächsten Jahre Planungssicherheit über die zu erwartenden Transferströme; kurzfristig ziehen aber die rezessiven Tendenzen in der Gesamtwirtschaft wie auch die vorgesehene Steuerreform erhebliche Einnahmeausfälle nach sich und zwingen Länder und Gemeinden, ihre Ausgaben zu vermindern. Hiervon sind in erster Linie die Investitionsausgaben betroffen; sie stellen die flexibelste Ausgabeart dar. Für den weiteren Aufbauprozess ist das kein gutes Omen.

Angesprochen sind vor allem die Verhältnisse in den Kommunen, denn die Gemeinden können konjunktur- und reformbedingte Einnahmeausfälle nur in geringem Umfang durch die Aufnahme von Krediten kompensieren. Umso mehr kommt es darauf an, die Finanzausstattung der Gemeinden grundlegend und dauerhaft zu verbessern, also die Stellung der Gemeinden im föderativen Gefüge zu stärken. Hierzu gehört nicht nur ein relativ stetiger Mittelfluss, sondern auch ein größerer Anteil an eigenbestimmten Steuereinnahmen. Vor allem muss nach Auffassung der Mehrheit der Institute das Herzstück der kommunalen Steuern – die Gewerbesteuer – auf eine breitere Grundlage gestellt werden.<sup>6</sup> Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf nimmt die Forderung nach einer breiteren Bemessungsgrundlage hingegen nur zum Teil auf. Hinzu kommt, dass wegen der geringen Wirtschaftskraft die Steuereinnahmen in Ostdeutschland quantitativ weniger bedeutsam sind, so dass die avisierte Reform der Kommunalfinanzen hier auch eine geringere Entlastung bringen wird. Die Fähigkeit der Kommunen zur Finanzierung notwendiger Investitionen wird daher auch entscheidend davon abhängen, dass die Länder davon absehen, Einnahmeausfälle in ihren Haushalten auf die Kommunen zu überwälzen.

### Infrastrukturausbau

Die Untersuchungen in diesem Bericht haben gezeigt, dass mehr als ein Jahrzehnt nach der deutschen Einheit zwar immer noch deutliche Mängel in der Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands vorhanden sind, dass aber von einem tief greifenden, flächendeckenden Nachholbedarf beim Ausbau der (wirtschaftsnahen) Infrastruktur nicht mehr gesprochen werden kann. Dies gilt auch für die Verkehrsinfrastruktur. Zwar weisen viele Regionen hinsichtlich ihrer Erreichbarkeit Nachteile gegenüber westdeutschen Regionen auf, doch sind diese Nachteile nicht ausschließlich unzureichend ausgebauten Verkehrswegen zuzuschreiben, sondern gerade bei den weiter östlich gelegenen Regionen auch Ausdruck einer ungünstigen Lage im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Zentren Europas. Auch eine bessere Infrastrukturausstattung würde hier nur in geringem Maße zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit beitragen. Vielmehr deuten die Ergebnisse des Berichts darauf hin, dass gerade in den Regionen im Westen der neuen Länder wegen des hohen Anteils an Nebenstrecken noch vergleichsweise hohe Investitionen erforderlich sind. Schließlich scheint auf den ersten Blick ein infrastruktureller Nachholbedarf vor allem bei der kleinräumigen Infrastruktur zu bestehen. Geringer ist der tatsächliche Nachholbedarf dann, wenn man die niedrige Bevölkerungsdichte Ostdeutschlands berücksichtigt.

Dies alles soll nicht heißen, dass kein weiterer Investitionsbedarf bei der Infrastruktur in den neuen Ländern besteht. Infrastrukturnachteile, die ein Hindernis für die Ansiedlung weiterer Investoren darstellen können, bestehen nach wie vor. Vorrangig sollten dabei die Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ vollendet werden, deren Netz- und Anbindungswirkungen sich sonst nicht voll realisieren würden. Darüber hinaus wurden im Zuge der Neukonzipierung des Bundesverkehrswegeplans weitere überregionale Verkehrsverbindungen (u. a. in Vorbereitung der EU-Osterweiterung) zum vorrangigen Bedarf erklärt, die ebenfalls zügig realisiert werden sollten. Schließlich sollten spezifische Engpässe (z. B. Ortsumgehungen) abgebaut werden. Bei alledem kann nicht allein eine auf Westdeutschland bezogene Perspektive gewählt werden; vielmehr ist bei anstehenden Infrastrukturentscheidungen auch die zu erwartende Intensivierung des Handels mit den osteuropäischen Ländern zu berücksichtigen.

<sup>6</sup> Das IfW und das ZEW plädieren hingegen für einen Ersatz der Gewerbesteuer durch eine am Einkommen orientierte Bürgersteuer und eine an der Wertschöpfung orientierte Betriebssteuer.

Angesichts knapper Mittel spricht vieles dafür, Investitionen zunächst dort zu verwirklichen, wo sie einen hohen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten können. Im Zweifel dürfte dies vor allem in den Agglomerationszentren der Fall sein, zumal dort auch die Inanspruchnahme der Infrastruktur besonders groß ist. Nur vordergründig widerspricht dies der Ausgleichszielsetzung – denn wenn sich die Standortbedingungen der Zentren verbessern, hat das positive Ausstrahlungseffekte auch auf peripherer gelegene Gebiete.

### **Investitionsförderung**

Im Mittelpunkt der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder steht nach wie vor die Investitionsförderung, vor allem über Investitionszulagen und -zuschüsse. Wie die Ergebnisse in diesem Bericht gezeigt haben, ist dies in der Vergangenheit durchaus erfolgreich gewesen: Die einzelwirtschaftliche Analyse hat ergeben, dass durch die Förderung in erheblichem Maße Investitionen in Ostdeutschland induziert worden sind. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass gerade bei der Investitionszulage Mitnahmeeffekte eine große Rolle spielen. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass nicht alle geförderten Investitionsvorhaben ohne die Subventionen rentabel sind. In gesamtdeutscher Hinsicht müssen zudem negative finanzpolitische Effekte berücksichtigt werden. Ob Kosten und Nutzen der Förderung in Einklang miteinander stehen, ist nicht ohne weiteres zu entscheiden.

Auch wenn sich die Bundesregierung inzwischen dafür entschieden hat, die Investitionsförderung – wenn auch stärker degressiv ausgestaltet – für weitere zwei Jahre zu verlängern, stellt sich schon jetzt – schon wegen der Interventionen der EU vor dem Hintergrund ihrer Erweiterung – die Frage nach der weiteren Fortführung. Für eine Fortsetzung der besonderen Förderung für die neuen Länder spricht, dass Ostdeutschland im Ganzen noch immer eine Region mit Standortdefiziten und einer ausgeprägten Strukturschwäche ist; dagegen sprechen die negativen Nebenwirkungen der Förderung und die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte. Da sich ostdeutsche Regionen immer weniger von strukturschwachen Wirtschaftsräumen in Westdeutschland unterscheiden, plädieren die Institute dafür, die Bevorzugung der neuen Länder in der Förderpolitik zunehmend zu reduzieren. Ziel sollte es sein, mittelfristig die Regionalförderung deutschlandweit nach den gleichen Kriterien zu gestalten, also auch die Fördersätze anzugleichen. Die Investitionszulage als das in ihrer jetzigen Form problematischere Instrument sollte nicht über das Jahr 2006 hinaus verlängert werden.

Schon in der Übergangszeit sollten stärker als bisher Schwerpunkte in der Förderung gesetzt werden, die größtmögliche Impulse für die regionale Entwicklung in den neuen Ländern zu setzen erlauben. Zum einen mangelt es Ostdeutschland an größeren Industriebetrieben, die nicht nur reine Produktionsstätten sind, zum anderen fehlt es an überregional oder gar international orientierten Unternehmen etwa auch im Dienstleistungssektor. Mittels entsprechender Fokussierung der Förderung sollte versucht werden, diese Defizite zu mildern. Dabei scheint es sinnvoll zu sein, die Förderung vor allem so einzusetzen, dass Investoren belohnt werden, wenn sie trotz attraktiver Alternativen bereit sind, sich in den neuen Ländern zu engagieren. Dies wiederum ist am ehesten im Rahmen der GA-Förderung möglich, da nach derzeitigem Rechtsstand nur hier Einzelfallentscheidungen möglich sind. Bei der Investitionszulage wären die Kriterien entsprechend zu fassen – oder eine Koppelung an die GA-Förderung vorzunehmen. Ersatzinvestitionen sollten künftig gar nicht mehr gefördert werden. Sinnvoll erscheint es auch, die Fördersätze schrittweise zu senken, um so der absehbaren weiteren Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Ländern Rechnung zu tragen.

In der Vergangenheit entfiel ein nicht unbeträchtlicher Teil der Förderung auf ohnehin rentable Investitionen oder auf Investitionen, die sich hinterher als Fehlinvestitionen erwiesen haben. Beides ist mit Blick auf die Knappheit öffentlicher Mittel als problematisch zu werten. Dies spricht dafür, künftig der Auswahl von förderfähigen Investitionsprojekten deutlich größeres Augenmerk zu schenken als bisher.

### **Innovationsförderung**

Neben der Investitionsförderung stellt die Innovationsförderung den zweiten Schwerpunkt der direkten Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern dar – und dies durchaus mit Erfolg: Auf der Inputseite des Innovationsprozesses sind die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen relativ gering. Die Innovationseffizienz (Verhältnis von Innovationserträgen zu Innovationsaufwendungen) ist hingegen schwächer als in Westdeutschland. Die Innovationsförderung kann aber nicht uneingeschränkt als erfolgreich angesehen werden, weil das hohe Niveau an Forschungs- und Innovationsaktivitäten in ostdeutschen Unternehmen vor allem Reflex der intensiven Förderung ist, was Zweifel an der Dauerhaftigkeit der geförderten Innovationspotentiale weckt.

Aus technologiepolitischer Sicht gibt es keine Rechtfertigung für eine spezifische Innovations-

förderung für Ostdeutschland – vielmehr sollten knappe öffentliche Mittel für Forschung und Entwicklung nicht als Instrumente einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik eingesetzt werden, sondern dorthin fließen, wo der höchstmögliche wissenschaftliche Ertrag zu erwarten ist. Soll es primär um den Ausgleich von Marktunvollkommenheiten gehen – indem kleine und mittlere Unternehmen für ihre Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Finanzierungsmitteln für FuE-Vorhaben entschädigt werden –, so spricht dies für eine bundesweit einheitliche Förderung.

Als einzige Rechtfertigung für eine ostdeutschlandspezifische Förderung bliebe das Ziel, damit die Wirtschaftsentwicklung in einer strukturschwachen Region zu unterstützen. Tatsächlich scheint eine Stärkung der Innovationskraft ein sinnvolles Mittel, die Chancen ostdeutscher Unternehmen auf überregionalen Märkten zu verbessern. Als zielgerichtet kann eine solche Förderung aber nur dann gelten, wenn sie tatsächlich zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen beiträgt. Daran bestehen aber Zweifel, da den Ergebnissen dieser Studie zufolge innovative Unternehmen (die in Ostdeutschland nahezu ausnahmslos gefördert worden sind) eine im Vergleich zu westdeutschen innovativen Unternehmen eher geringe Produktivität aufweisen. Das spricht dafür, die Verwertbarkeit der Forschungsergebnisse am Markt bei anstehenden Förderentscheidungen stärker zu berücksichtigen.<sup>7</sup> Auch eine Anhebung der Eigenbeteiligung der Unternehmen wäre ein Weg, dieses Ziel zu erreichen.

Einen Sonderfall stellen in diesem Zusammenhang die verschiedenen Initiativen von Bund und Ländern dar, innovationsorientierte Netzwerke zu fördern. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass das Zustandekommen von Innovationen (und ihre Diffusion auf dem Markt) durch die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und anderen Partnern begünstigt wird. Dennoch ist auch hier vor allzu viel Euphorie zu warnen. Zum einen findet die verbreitete Vorstellung, dass derartige Vernetzungen in den neuen Ländern unzureichend ausgeprägt sind, durch empirische Studien keine Bestätigung. Zum anderen – und dies ist noch wichtiger – konnten kooperierende Unternehmen potentiell positive Auswirkungen von Vernetzungen bisher wirtschaftlich kaum nutzen. Auch wenn zuzugestehen ist, dass eine Netzwerkförderung eher langfristig angelegt ist, spricht das dafür, dass bei der öffentlichen Finanzierung von Kooperationsvorhaben noch stärker als bisher eine strenge Auswahl der Projekte erfolgen muss. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Kooperationen von ausschließlich ostdeutschen Unternehmen das Risiko einer Abschottung nach außen in sich bergen.

Die Politik befindet sich in einer Zwickmühle: Zum einen sind die Möglichkeiten, den Aufbau Ost aktiv zu unterstützen, zunehmend an ihre Grenzen gestoßen; die Innovationsförderung scheint eines der wenigen Instrumente zu sein, die mit Blick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen noch geblieben sind. Zum anderen sind die negativen Wirkungen einer lang anhaltenden Förderung – wie eine geringe Innovationseffizienz – in den neuen Ländern nicht zu übersehen. Weil ein Großteil der Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen primär förderinduziert ist, birgt ein zu schneller Abbau der Förderung jedoch das Risiko, dass diese Innovationspotentiale auf Dauer verloren gehen. Ein Ausweg ist, die Förderung für das einzelne Unternehmen degressiv zu gestalten und in ihrer zeitlichen Reichweite zu beschränken. Zudem sprechen Effizienzüberlegungen dafür, die derzeitige Programmvielfalt zu verringern und eine stärkere Abstimmung von verschiedenen Bundesressorts einerseits und von Bund und Ländern andererseits vorzunehmen.

Über die direkte Innovationsförderung hinaus ist die Bereitstellung von Risikokapital ein Weg, den Finanzbedarf junger innovativer Unternehmen zu decken. Da privatwirtschaftlich agierende Risikokapitalgeber relativ hohe Anforderungen an die zu erwartende Rendite stellen, ist die Inanspruchnahme von privatem Risikokapital allerdings nur für eine sehr kleine Gruppe junger Unternehmen ein geeignetes Finanzierungsinstrument.

In Ostdeutschland – wo diese Renditeanforderungen häufig nicht erfüllt werden – sollten öffentliche Förderprogramme und das Engagement öffentlich-rechtlicher Risikokapitalgesellschaften die fehlende Bereitschaft privater Mittelgeber zu einem Engagement teilweise kompensieren helfen. Öffentlich-rechtliche Risikokapitalgeber sind deswegen in Ostdeutschland vergleichsweise häufig engagiert; allerdings sind sie zu wenig auf technologisch wichtige Branchen ausgerichtet. Günstig wäre es, wenn sich stärker als bisher öffentlich-rechtliche und private Risikokapitalgeber gemeinsam engagieren würden, weil auf diese Weise verhindert werden kann, dass sich bei den öffentlichen Kapitalgebern die „schlechten“ Risiken sammeln. Zwar würden dann vermutlich weniger Projekte finanziert werden; aufgrund der höheren Projektqualität sollte in der Summe ein höherer Rückfluss von Finanzmitteln erfolgen, die für erneute Förderungen zur Verfügung stehen dürften.

<sup>7</sup> Bei dem neuen Förderprogramm „INNO-WATT“ des BMWA werden diese Überlegungen in Teilen berücksichtigt.

## Arbeitsmarktpolitik

Neben den Politiken zur direkten Steigerung der Wirtschaftskraft in den neuen Ländern hat es in der Vergangenheit eine Vielzahl von Aktivitäten gegeben, Arbeitslosen eine öffentlich finanzierte Beschäftigung anzubieten oder sie durch Qualifizierungsmaßnahmen besser auf die Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes vorzubereiten. Eine stärkere Verzahnung von Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik könnte positive Impulse setzen. Dies gilt vor allem für die Akteure auf der lokalen Ebene, da dort eine gezielte Abstimmung von Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik von Synergieeffekten profitieren kann. Daher sollten die Arbeitsämter ihre Weiterbildungsmaßnahmen noch mehr auf den Qualifikationsbedarf der Unternehmen ausrichten, um einen punktuellen Fachkräftemangel zu vermeiden. Allerdings ist dabei darauf zu achten, dass betriebliche Weiterbildungsanstrengungen nicht durch Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ersetzt werden.

Im Rahmen dieses Gutachtens wurden drei arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einer tieferen Analyse unterzogen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einschließlich der traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse und die Förderung der beruflichen Weiterbildung.

- Klassische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (einschließlich SAM) haben nach den hier vorgenommenen Untersuchungen ihr Ziel nicht erreicht, zu einer Verbesserung individueller Wiederbeschäftigungschancen und der regionalen Arbeitsmarktsituation beizutragen; eher das Gegenteil ist der Fall. Daher sollten ABM nach Auffassung der Institute in der jetzigen Form nicht mehr als arbeitsmarktpolitisches Instrument verwendet werden.

Will die Politik dennoch an ABM festhalten, so ist die Maßnahme auf Teilnehmer zu beschränken, die aus personenbezogenen Gründen weder in den alten noch in den neuen Ländern eine erfolversprechende Aussicht auf Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. In diesem Fall wäre diese dann allein sozialpolitisch motivierte Maßnahme über Steuern zu finanzieren, um die Kostenbelastung des Faktors Arbeit zu reduzieren. Dabei sollte die Entlohnung geringfügig über der Arbeitslosenunterstützung liegen und die Teilnahme nicht zu einem Aufbau von Arbeitslosenunterstützungsleistungen führen. Dies würde den Anreiz erhöhen, auch während der ABM nach einer regulären Stelle zu suchen. ABM als Vorbereitung zur Frühverrentung sollte ausgeschlossen werden. Weiterhin reduziert sich der Anreiz der Kom-

munen, sich ihrer Sozialhilfeblastung und ihren kommunalen Aufgaben durch die Vermittlung in ABM zu entledigen.

Natürlich birgt auch ein zweiter Arbeitsmarkt in dieser Form weiterhin die Gefahr, dass es zu Verdrängungseffekten auf dem ersten Arbeitsmarkt kommt. Eine quantitative Abschätzung dieses Substitutionseffektes kann jedoch nicht mit der erforderlichen Präzision gegeben werden. Ob eine solche politisch gewollte Maßnahme ökonomisch effizient ist, wäre durch eine begleitende Evaluation zu überprüfen.

- Bei Lohnkostenzuschüssen für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft ergeben sich im Vergleich zu anderen Maßnahmen zwar relativ hohe Eingliederungsquoten; bei der Evaluation dieser Maßnahme zeigen sich aber in Bezug auf die individuellen Arbeitslosigkeitszeiten nur schwach positive und zum Teil nicht signifikante sowie wenig dauerhafte Effekte. Die empirische Evidenz spricht demnach nicht eindeutig für oder gegen Lohnkostenzuschüsse. Zum jetzigen Zeitpunkt kann weder deren Abschaffung noch deren Ausbau wissenschaftlich begründet werden.
- Wirkungsanalysen zu Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung ergeben keine eindeutigen Resultate über die Effekte dieses Instruments. Dies liegt daran, dass der Erfolg solcher Maßnahmen in hohem Maße von den jeweiligen Lehrinhalten und deren Abstimmung auf die Bedürfnisse des regionalen Arbeitsmarktes abhängig ist; zudem sind die individuellen Voraussetzungen der Teilnehmer von großer Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund erscheinen Mittelkürzungen aufgrund pauschaler Kriterien (wie einer geforderten Erfolgsquote von 70%) nicht begründbar. Derartige Regelungen sind nicht geeignet, die Effektivität von FbW zu erhöhen; sie fördern nur die Positivselektion von Teilnehmern. Soll sich die Förderung auf erfolgreiche Maßnahmen konzentrieren, so sind zunächst die erfolversprechenden Kurse von den eher als überflüssig anzusehenden Kursen zu trennen. Erst wenn klar ist, welche Kurse grundsätzlich erfolgreich sein können, macht eine Zertifizierung von Maßnahmen und Bildungsvermittlern zur Qualitätssicherung Sinn.

Die Ergebnisse in diesem Bericht sprechen also nicht generell für eine Abschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wohl aber für eine effizientere Gestaltung der hier untersuchten Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies gilt



umso mehr, wenn es sich um sozialpolitisch motivierte Maßnahmen handelt. Letzten Endes muss man sehr genau abwägen, ob knappes öffentliches Geld für sozialpolitische oder für wachstumsorientierte Maßnahmen ausgegeben wird.

Alles in allem: Die Überlegungen in diesem Bericht haben gezeigt, dass die Möglichkeiten der Politik, den Aufbauprozess in den neuen Ländern zu beschleunigen, zunehmend geringer werden. Die bislang im Vordergrund stehende Wirtschaftsförderung sollte wegen ihrer immer deutlicher zutage tretenden unbeabsichtigten Nebenwirkungen zurückgefahren und zielgerichteter eingesetzt werden. Ohnehin kann aber die Förderung in dem Maße reduziert werden, wie es gelingt, die Standortbedingungen in den neuen Ländern zu verbessern. Letzten Endes wird man aber wohl akzeptieren müssen, dass einzelne Regionen der neuen Länder noch für geraume Zeit – und wohl auch auf lange Frist – hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurückbleiben werden, wie es für westdeutsche Regionen in gleicher Weise gilt. Dies

durch Förderpolitik verhindern zu wollen, ist schon angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden keine erfolgversprechende Strategie. Hier wird man auf Marktprozesse setzen müssen – und auch Abwanderung akzeptieren müssen.

Bei aller Sorge um die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland sollte eines nicht übersehen werden: Zunehmend wird der Aufbauprozess in den neuen Ländern durch die insgesamt schwache Wirtschaftsentwicklung in Deutschland gehemmt. Dies hat zum einen mit den immer stärker werdenden Verflechtungen zwischen Ost- und Westdeutschland zu tun, zum anderen aber auch damit, dass Deutschland insgesamt ein Wachstumsproblem hat, das sich in schwacher Investitionstätigkeit bei gleichzeitig enormen finanzpolitischen Problemen widerspiegelt. Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik in ganz Deutschland gewinnen deswegen auch mit Blick auf die neuen Länder an Bedeutung.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

## **Diskussionspapiere**

Erscheinen seit 1989

Nr. 375

### **Can EU Conditionality Remedy Soft Budget Constraints in Transition Countries?**

Von Herbert Brücker, Philipp J. H. Schröder und Christian Weise

Oktober 2003

Nr. 376

### **Missing Income Data in the German SOEP: Incidence, Imputation and its Impact on the Income Distribution**

Von Joachim R. Frick und Markus M. Grabka

Oktober 2003

Nr. 377

### **Trends in Income Inequality, Pro-Poor Income Growth and Income Mobility**

Von Stephen P. Jenkins und Philippe van Kerm

Oktober 2003

Nr. 378

### **The Dynamics of Repeat Migration: A Markov Chain Analysis**

Von Amélie Constant und Klaus F. Zimmermann

Oktober 2003

Nr. 379

### **Exports, International Investment, and Plant Performance: Evidence from a Non-Parametric Test**

Von Sourafel Girma, Holger Görg und Eric Strobl

November 2003

Nr. 380

### **Location Decisions in a Changing Labour Market Environment**

Von Björn Frank

November 2003

Nr. 381

### **Long-Run Forecasting in Multicointegrated Systems**

Von Boriss Siliverstovs, Tom Engstedt und Niels Haldrup

November 2003

Nr. 382

### **Multicointegration in US Consumption Data**

Von Boriss Siliverstovs

November 2003

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere)).



**Third EUROFRAME Conference**  
(by invitation only)

**Growth Prospects for the Euro Area**

28 November 2003

**Programme**

10.30 h – 11.30 h **Press conference on Euroframe Forecast for the Euro Economy**  
(for journalists only)

Location: Bundespresseamt  
Reichstagsufer 14, Room 4  
10117 Berlin

Joint forecast will be presented by *Ray Barrell*, Senior Research Fellow, NIESR, UK.  
Questions on specific countries will be covered by the respective institute.

14.00 h – 16.30 h **Round Table: "Growth Prospects for the Euro Area"**

Location: DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5, Room E 08  
14195 Berlin

- ◆ What are the reasons for a slow growth in Europe: low demand, strong Euro, structural rigidities?
- ◆ Does the Stability and Growth Pact hamper growth or is it a precondition for a sustainable growth?
- ◆ Do we need large EU-wide investment projects? What should they be, in order to enhance growth?
- ◆ Why do we need structural reforms in Europe? How is the situation with the reforms today?
- ◆ What else is necessary for growth in Europe?

Short statements by: *Michael Burda*, Humboldt-University of Berlin, Germany  
*Jürgen Kröger*, European Commission, DG EcoFin, Belgium  
*Michael Artis*, European University Institute, Italy  
*Henry Sterdyniak*, OFCE, France

For further information please contact:

Ms. Tatiana Ribakoff, DIW Berlin, email: [tribakoff@diw.de](mailto:tribakoff@diw.de)

**Impressum**

**Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Dr. Tilman Brück (kommissarisch)  
PD Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

**Redaktion**

Dörte Höppner  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

**Pressestelle**

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

**Verlag**

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

**Bezugspreis**

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

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

**Konzept und Gestaltung**

kognito, Berlin

**Druck**

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin