

Berthold, Norbert; Fricke, Holger; Kullas, Matthias

Working Paper

Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland: Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 73

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger; Kullas, Matthias (2004) : Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland: Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 73, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22313>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland–
Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer**

Norbert Berthold

Holger Fricke

Matthias Kullas

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 73

2004

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland–
Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer**

Norbert Berthold
Holger Fricke
Matthias Kullas

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

holger.fricke@mail.uni-wuerzburg.de

matthias.kullas@mail.uni-wuerzburg.de

1 Einleitende Bemerkungen

Die Lage in Ostdeutschland führt zu immer heftigeren Kontroversen. Montagsdemonstrationen gegen Hartz IV in Ostdeutschland, Vorschläge der Dohnanyi-Kommission oder Äußerungen des Bundespräsidenten erhitzen die Gemüter. Das gegenwärtige System der Wirtschaftsförderung im Osten scheint gescheitert zu sein. Zum einen lasten finanzielle Transfers in den Osten von zuletzt 93 Milliarden Euro netto (dies entspricht 4% des gesamtdeutschen BIP) schwer auf der Bundesrepublik.¹ Eine Untersuchung der Europäischen Kommission im Jahr 2002 kam zu dem Ergebnis, dass die gegenwärtige Wachstumsschwäche zu zwei Dritteln auf die Lasten der Deutschen Wiedervereinigung zurückzuführen sei.² Die wirtschaftliche Schwäche Ostdeutschlands ist somit nicht nur ein Problem der neuen Länder, es gefährdet die Entwicklung ganz Deutschlands. So führen die Belastungen durch die Wiedervereinigung zu hohen Lohnnebenkosten und zu einer höheren Schuldenstandsquote in Gesamtdeutschland. Zum anderen haben die letzten Jahre gezeigt, dass Finanztransfers allein nicht zu einer wirtschaftlichen Konvergenz führen.

Im zweiten Kapitel wird die verfahrenere Situation in den neuen Bundesländern dargestellt. Mit Vereinigung und Währungsunion wurden die Weichen in die falsche Richtung gestellt (Kapitel 3). Die bisherigen Maßnahmen zur Förderung der neuen Bundesländer erscheinen als wenig effektiv und ähneln den Fehlschlägen im Mezzogiorno (Kapitel 4). Aufbauend auf diesem Befund wird in Kapitel 5 ein Grundkonzept ursachenadäquater Reformen vorgestellt. Kapitel 6 beschreibt beispielhaft die Reformen in Irland, die dazu beitrugen, das Land binnen 15 Jahren aus einer wirtschaftlich kritischen Lage an die europäische Spitze zu führen. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 7 konkrete Reformen vorgeschlagen, die mehr landespolitischen Gestaltungsspielraum schaffen. Kapitel 8 schließt mit einem Ausblick auf eine wünschenswerte Föderalismus-Reform im Osten wie im Westen der Republik.

2 Die gegenwärtige Situation

Der Konvergenzprozess der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung ist in den letzten Jahren ins Stocken geraten. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre betrugen die Zuwachsraten des BIP in den neuen Ländern noch ein Vielfaches derjenigen Westdeutschlands. In den Jahren 1994 bis 1996 reduzierte sich der Wachstumsvorsprung Ostdeutschlands kontinuierlich, bis

¹ Vgl. Dohnanyi (2004), S. 4.

² Vgl. Dohnanyi (2004), S. 3.

im Jahre 1997 die Zuwachrate der alten Länder erstmalig die der neuen übertraf. Seitdem ist eine Annäherung des Ostens an den Westen nicht mehr sichtbar.³

Betrachtet man das BIP pro Erwerbstätigem und setzt es ins Verhältnis zu den Löhnen, erkennt man eine wichtige Ursache der Divergenz. Im Jahre 1991 betrug das BIP pro Erwerbstätigem (die Arbeitsproduktivität) in Ostdeutschland (ohne Berlin) nur 42,3% des Westniveaus. Dieser Wert erhöhte sich bis 1996 auf 66,8%. Während der folgenden fünf Jahre stieg er jedoch nur noch um 3,4 Prozentpunkte auf 70,2%.⁴ Beachtet man hierbei noch die um durchschnittlich 1,6 Stunden längere Arbeitszeit pro Woche in den neuen Ländern, so beträgt der Produktivitätsunterschied bezogen auf die Arbeitszeit ein Drittel.⁵ Gleichzeitig stiegen die Löhne von 30% auf 77,5% des Westniveaus. Die Lohnangleichung ist also weiter vorangeschritten als die Angleichung bei der Arbeitsproduktivität.⁶ Entsprechend ist die Kapitalrendite gering. Sie liegt seit Mitte der neunziger Jahre um drei bis vier Prozentpunkte unter dem westdeutschen Vergleichswert.⁷ Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Niveau der Investitionen je Einwohner im erwerbsfähigen Alter inzwischen nicht einmal mehr das westdeutsche Niveau erreicht, so dass die Angleichung des Kapitalstocks unterbrochen ist.⁸

Die höheren Lohnstückkosten in Ostdeutschland spiegeln sich auf dem dortigen Arbeitsmarkt wieder. Vierzehn Jahre nach der Wiedervereinigung ist die hohe Arbeitslosenquote das Hauptproblem der neuen Länder. Die offen ausgewiesene Arbeitslosenquote lag im Juni dieses Jahres mit 18,1% um zehn Prozentpunkte über der Quote Westdeutschlands.⁹ Addiert man zu der offiziellen Arbeitslosenquote noch die verdeckte Arbeitslosigkeit, so ergibt sich eine Unterbeschäftigungsquote von 25%.¹⁰ Derzeit fehlen ca. 2,4 Mio. Arbeitsplätze in Ostdeutschland. Hierbei ist zu beachten, dass der Anteil der Pendler über die Landesgrenzen hinweg in Ostdeutschland mit 13,7% um 6 Prozentpunkte über dem Anteil in Westdeutschland liegt. Besonders aus Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen pendeln viele Arbeitnehmer in die alten Bundesländer. Aber auch in den übrigen neuen Bundesländern hat die Zahl der Westpendler zugenommen.¹¹

Hinzu kommt, dass der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland noch durch eine starke Migration von Ost- nach Westdeutschland entlastet wird. Der jährliche Wanderungssaldo zwischen Ost- und

³ Quelle: Wachstumsdaten des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 178.

⁵ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 5 sowie Spitznagel und Wagner (2004), S. 2.

⁶ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 4.

⁷ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 21.

⁸ Vgl. Sinn (2004), S. 222.

⁹ Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

¹⁰ Vgl. Berthold, Fricke, Drews, Vehrkamp (2003), S. 138 zur verdeckten Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern.

¹¹ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 7.

Westdeutschland hatte sich zwischen 1991 und 1997 von 170 000 auf 11 000 Personen verringert, stieg anschließend aber wieder an. Im Jahr 2001 betrug der Saldo 104 000 Personen. Zwischen Ende 1998 und 2001 sank aufgrund der Migration und aufgrund einer niedrigen Geburtenrate die Einwohnerzahl Ostdeutschlands (einschließlich des Ostteils Berlins) von 16,4 auf 15,1 Millionen. In den nächsten Jahren wird aufgrund der starken Migration ein Fachkräftemangel in Ostdeutschland erwartet. Dies würde eine wirtschaftliche Erholung nachhaltig erschweren. Berücksichtigt man die erhöhte Mobilität und Migration, erscheint die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland noch dramatischer.¹²

Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage sind die öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern stark von Transferzahlungen abhängig und werden dies auch auf absehbare Zeit bleiben. Ohne diese Zahlungen und ohne Kreditaufnahme könnten die neuen Länder noch nicht einmal die vorhandene Infrastruktur durch Ersatzinvestitionen erhalten, geschweige denn ausbauen.¹³ Trotz der erheblichen Transferzahlungen liegt der Pro-Kopf-Schuldenstand der ostdeutschen Länder über dem westdeutschen Niveau. So betrug Ende des Jahres 2001 die Verschuldung der neuen Länder je Einwohner im Durchschnitt 5404 Euro gegenüber 4901 Euro in den alten Ländern. Als einziges ostdeutsches Land liegt Sachsen mit seiner Pro-Kopf-Verschuldung unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die mit der Verschuldung einhergehenden höheren Zinszahlungen der neuen Länder sind problematisch. Im Jahr 2001 lagen sie bereits um 7% über dem Niveau der westdeutschen. Die oben dargestellte Migration verschlimmert die finanzielle Lage der neuen Länder zusätzlich, da ein großer Teil der Finanzzuweisungen wie beispielsweise die Umsatzsteuerverteilung sowie Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich einwohnerbasiert erfolgen.¹⁴

Erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West gibt es auch bei den öffentlichen Ausgaben je Einwohner. Hauptgrund für die höheren Ausgaben je Einwohner in den neuen Bundesländern sind die hohen, aber rückläufigen Investitionsausgaben. Der finanzielle Anpassungsdruck in den neuen Bundesländern ist groß. Nicht zuletzt deshalb, weil Transfers, die im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neunten Länder gezahlt werden, ab 2006 langsam und ab 2009 stärker abgebaut werden.¹⁵

Außerdem belasten die Zahlungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen die Länderhaushalte überproportional. Die Zahlungen sind mit 1138 Euro pro Einwohner mehr als dop-

¹² Vgl. Sinn (2002), S. 16 sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 186.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 189.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 187f.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 189f.

pelt so hoch wie in den alten Ländern (560 Euro pro Einwohner). Ursächlich hierfür ist das geringe Steueraufkommen (40% des Westniveaus) der ostdeutschen Kommunen.¹⁶

3 Die deutsche Währungsunion und ihre Folgen

Die Gründe für die schlechte wirtschaftliche Lage in den neuen Ländern sind vielfältig. Einige Fehler sind kurz vor oder direkt nach der Wiedervereinigung geschehen. Andere erst in den folgenden Jahren, bis hinein in die Gegenwart. Als zum ersten Juli 1990 die DM als offizielles Zahlungsmittel in Ostdeutschland eingeführt wurde, ging für viele Bürger der damaligen DDR ein Traum in Erfüllung. Parallel dazu wurden Steuer- und Sozialversicherungssysteme auf den Osten übertragen sowie Handelsschranken aufgehoben. Doch bald folgte die Ernüchterung, denn quasi über Nacht waren die ostdeutschen Unternehmen nicht mehr konkurrenzfähig.

Da die ostdeutschen Industrieunternehmen ihre Güter nun zu Weltmarktpreisen anbieten mussten und der Kapitalstock sowie die Produktionstechnologie meistens veraltet waren, lagen die Löhne, die eins zu eins umgeschrieben wurden, nach der Währungsunion weit über der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer. Diese strukturellen Probleme wurden von konjunkturellen Problemen begleitet. Die wenigen ostdeutschen Unternehmen, die trotz der hohen Löhne konkurrenzfähig gewesen wären, hatten Schwierigkeiten ihre Produkte zu verkaufen. Die ostdeutschen Konsumenten kauften nach der Währungsunion bevorzugt westdeutsche Produkte, welche vorher unerreichbar waren. Weitere Probleme wie beispielsweise mangelnde Kompatibilität mit westlichen Standards, Sicherheits- oder Umweltprobleme erschwerten es aus der Sicht ostdeutscher Unternehmen, für die ausfallende Nachfrage aus den neuen Bundesländern adäquaten Ersatz zu finden.

All dies verstärkte die massive Entwertung des ohnehin veralteten Kapitalstocks und führte dazu, dass die Produktivität der Arbeit weiter abnahm. Als weiteres Produktivitätshindernis kam die schlechte Infrastruktur hinzu. Folglich sank die industrielle Produktion allein im Juli 1990, dem Monat der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, um 35%.¹⁷ Der Einbruch der ostdeutschen Industrieproduktion allein im Monat Juli übertraf somit den Rückgang in Folge der Weltwirtschaftskrise während der Jahre 1928 bis 1933 insgesamt in Deutschland.¹⁸ Um wieder wettbewerbsfähig zu werden, hätten die Nominallöhne sinken müssen. Statt dessen stiegen die Nominallöhne zwischen Januar und Oktober 1990 um 42%. Vor der Währungsunion lagen die Lohnkosten in Ostdeutschland bei 7% des Westniveaus. Allein in der Nacht

¹⁶Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 190.

¹⁷Vgl. Akerlof, Rose, Yellen, Hesselius (1991), S. 5.

¹⁸Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), S. 123.

vom 30. Juni zum 1. Juli 1990 stiegen sie aufgrund der Währungsunion auf 30%.¹⁹ Die Lohnsteigerungen führten dazu, dass im Oktober 1990 gerade noch 8% der ostdeutschen Industriearbeiter in Firmen beschäftigt waren, die ihre durchschnittlichen variablen Kosten decken konnten.²⁰

Bereits im Februar 1990 warnte der Sachverständigenrat davor, eine Währungsunion an den Beginn des Reformprozesses zu stellen. Insbesondere wurde die Gefahr gesehen, dass durch eine Währungsunion die Illusion geweckt werde, der Anschluss an den westdeutschen Lebensstandard sei erreicht. Dies werde dann zu einer Lohnsteigerung führen, die über den Produktivitätszuwachs hinausgehe.²¹

Dennoch waren die Währungsunion und der damit verbundene eins-zu-eins Umtauschkurs nicht der Hauptgrund der gegenwärtigen Misere. Die Löhne waren trotz des eins-zu-eins Umtauschkurses erst auf ein Drittel des Westniveaus gestiegen. Wären die Löhne dann nur langsam gestiegen, hätten sich genug Investoren gefunden, um die ostdeutschen Kombinate zu übernehmen und mit neuem Kapital auszustatten. Als Standortvorteile hätten neben den niedrigen Lohnkosten die unmittelbare Nähe zur größten Volkswirtschaft der EU sowie die hohe Rechtssicherheit attraktiv gewirkt.²²

Die Interessen der westdeutschen Gewerkschaften und Unternehmen verhinderten jedoch eine positive wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Gefürchtet wurde der Konkurrenzdruck durch Unternehmen, die ungehindert von Zollschränken und Sprachbarrieren ihre Güter auf dem gesamten deutschen Markt hätten anbieten können, aber wesentlich niedrigere Lohnkosten hätten tragen müssen. Dadurch wären die Gewinne westdeutscher Unternehmen sowie die Löhne westdeutscher Arbeitnehmer unter Druck geraten oder die Arbeitslosigkeit im Westen wäre gestiegen.²³

Die ersten ostdeutschen Lohnverhandlungen fanden 1991 zwischen westdeutschen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden statt, also noch bevor die ostdeutschen Unternehmen privatisiert wurden. Die Treuhandanstalt, die als Eigentümerin ostdeutscher Unternehmen ein Interesse daran gehabt hätte, die Löhne niedrig zu halten, wurde angewiesen, sich nicht an den Verhandlungen zu beteiligen. Somit hatten sowohl westdeutsche Gewerkschaften als auch westdeutsche Unternehmen die Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen. Man einigte sich

¹⁹ Vgl. Sinn (2004), S. 236.

²⁰ Vgl. Akerlof, Rose, Yellen, Hessenius (1991), S. 26f.

²¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991), S. 306.

²² Vgl. Sinn (2004), S. 234f.

²³ Vgl. Fehn (1997), S. 118f sowie Sinn (2004), S. 246f.

darauf, die Ostlöhne innerhalb von fünf Jahren an das Westniveau anzupassen.²⁴ Insbesondere ausländische Investoren machten sich daher in den neuen Bundesländern rar. So wurden nur 9% der Treuhand-Betriebe an ausländische Unternehmen verkauft. Auch in den vergangenen Jahren war kein Trend zur Besserung erkennbar.²⁵

4 Bisherige Maßnahmen

Der marktwirtschaftliche Anpassungsmechanismus über das Lohnniveau kam in Ostdeutschland nur eingeschränkt zum Tragen. Andere Mittel standen und stehen im Vordergrund. Die Regierungen versuch(t)en durch zahlreiche Maßnahmen (Aufbau der Infrastruktur, Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, Investitions- und Innovationsförderung sowie die Leuchtturmpolitik zur Förderung von Wachstumskernen), die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern zu fördern, um somit die Arbeitslosenquote zu reduzieren. Es zeigt sich, dass die bisherige Vorgehensweise nicht oder nur in geringem Umfang erfolgreich war. Auch in Italien wurden viele dieser Schritte durchgeführt, um den wirtschaftlich rückständigen Mezzogiorno an den weiter entwickelten Norden heranzuführen. Doch bis heute ist dies nicht gelungen.²⁶ Der Mezzogiorno hätte als warnendes Beispiel für Deutschland dienen können.

4.1 Ausbau der Infrastruktur

Häufig wird die schlechte wirtschaftliche Situation der neuen Bundesländer mit der schlechten Verkehrsinfrastruktur begründet. Die Lagenachteile der neuen Länder lassen sich jedoch nicht ausschließlich auf die Infrastruktur zurückführen, sondern sind auch durch geografische Faktoren bedingt, da die wirtschaftlichen Zentren Europas weiter entfernt sind.²⁷ Bezieht man die geringe Bevölkerungsdichte der neuen Länder in eine Analyse ein, ergibt sich hinsichtlich der Infrastruktur nur noch ein geringer Nachteil für Ostdeutschland. Dieser Nachteil bezieht sich hauptsächlich auf die geringe Netzdichte, den schlechten Zustand von Zubringerstraßen, die Abwasserbeseitigung sowie Schulen. Die Produktivitätshemmnisse, die davon ausgehen, sind allerdings gering.²⁸

4.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Obwohl die Bevölkerungszahl und die absolute Anzahl der Arbeitslosen in den neuen Ländern deutlich geringer ist als im Westen Deutschlands, wird in beiden Teilen ungefähr die

²⁴ Vgl. Sinn (2004), S. 246f.

²⁵ Vgl. Sinn (2004), S. 248.

²⁶ Vgl. Sinn (2004), S. 216.

²⁷ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 11 und S. 27.

²⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 182.

gleiche Summe für Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) aufgewandt.²⁹ Insgesamt hat die Bundesagentur für Arbeit zwischen 1990 und 2002 rund 138 Mrd. Euro für AAMP in den neuen Ländern bereitgestellt.³⁰ Allein im Jahr 2002 haben die Bundesagentur für Arbeit und die ostdeutschen Landesregierungen durchschnittlich 6863,97 € pro Arbeitslosem für arbeitsmarktpolitische Instrumente ausgegeben.³¹ In den ersten fünf Jahren seit der Wende im Herbst 1989 nahmen 57% aller Ostdeutschen im erwerbsfähigen Alter an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil.³²

Bei einer Analyse der Effizienz dieser Maßnahmen ist es notwendig, zwischen individueller und aggregierter Ebene zu differenzieren. Erstere untersucht die Wirkung der AAMP in einer Gruppe, indem man diese mit einer möglichst ähnlichen Kontrollgruppe vergleicht. Inwieweit eine Teilnahme an einer Maßnahme der AAMP die Beschäftigungschancen anderer, nicht geförderter Personen, beeinflusst, ist bei Wirkungsanalysen auf individueller Ebene nicht festzustellen. Beispiele für Wirkungen über die Gruppe der geförderten Personen hinaus sind Multiplikator- und Substitutionseffekte sowie eine Verbesserung der Matchingeffizienz. Diese Effekte, die bei umfassenden Programmen wie in den neuen Ländern relativ bedeutend sind, lassen sich jedoch teilweise durch eine Analyse auf der aggregierten Ebene erfassen. Bei einer aggregierten Wirkungsanalyse werden beispielsweise Regionen verglichen, die sich in der Intensität der Maßnahmen unterscheiden.³³ Die Maßnahmen der AAMP werden im Folgenden in die Kategorien Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) unterteilt.

Vergleicht man die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit von ABM/SAM-Teilnehmern mit Arbeitslosen, die nicht an einer solchen Maßnahme teilnehmen, stellt sich heraus, dass diese Maßnahmen die Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung verzögern. Ursächlich hierfür ist die Maßnahme selbst, da vor und während der Teilnahme die Suchintensität nachlässt.³⁴ Es wird versucht, die Suchintensität der Teilnehmer dadurch zu erhöhen, indem zukünftig in den ABM keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr abgeführt werden. In diesen Beschäftigungen können somit keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben werden.³⁵ Auch nach Abschluss der Maßnahme lässt sich gegenwärtig keine Beschleunigung der Beschäftigungsaufnahme für die Gruppe der Teilnehmer beobachten. Alles in allem führt eine

²⁹ Vgl. Fitzenberger und Speckesser (2001), S. 1 sowie Schuldt, Temps und Frank (2003), S. 3.

³⁰ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 8.

³¹ Vgl. Schuldt, Temps und Frank (2003), S. 11.

³² Vgl. Wolfinger und Brinkmann (1996), S. 335.

³³ Vgl. Fitzenberger und Speckesser (2000), S. 357f.

³⁴ Vgl. Bergmann und Schulz (2000), S. 248 sowie Hujer, Thomsen und Zeiss (2004), S. 5.

³⁵ Vgl. Schuldt, Temps und Frank (2003), S. 31.

Teilnahme an ABM/SAM zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit um durchschnittlich drei Jahre.³⁶

Es sei noch darauf hingewiesen, dass eine Teilnahme an einer Maßnahme der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in der deutschen Arbeitsmarktstatistik den Zeitraum der Arbeitslosigkeit unterbricht. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird nach Ende einer solchen Maßnahme somit wieder mit Null erfasst. Es gibt daher in den neuen Ländern viel mehr Personen, die seit mehreren Jahren nicht mehr im ersten Arbeitsmarkt tätig waren, als die Statistik ausweist.

Betrachtet man in der aggregierten Wirkungsanalyse die Anzahl der Arbeitssuchenden und setzt sie ins Verhältnis zu den offenen Stellen, zeigt sich für den Zeitraum von 1999 bis zum ersten Quartal 2002, dass ABM die Matchingeffizienz senken. Für die SAM und FbW ergibt sich hinsichtlich der Matchineffizienz in den meisten Untersuchungen kein signifikanter Effekt. Auf das Niveau der regulären Beschäftigung lässt sich keine eindeutig positive Wirkung feststellen.³⁷

Es wird deutlich, dass AAMP kein Ersatz für einen funktionierenden, flexiblen Arbeitsmarkt sein kann, da hierdurch lediglich die Symptome der wirtschaftlichen Schwäche in Ostdeutschland bekämpft werden. Auch die Länder haben dies mittlerweile erkannt und kürzen die Förderung des zweiten Arbeitsmarktes.

4.3 Investitions- und Innovationsförderung

Den Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland bilden verschiedene Formen der Investitionsförderung. Sie erfolgt hauptsächlich in Form von Investitionszulagen und -zuschüssen. Analysen zeigen, dass diese Maßnahmen in der Vergangenheit durchaus erfolgreich waren und zahlreiche Investitionen in den neuen Bundesländern veranlasst haben. Dennoch gibt es in Ostdeutschland bezogen auf die Zahl der Erwerbspersonen eine Kapitalstocklücke im Vergleich zu Westdeutschland. Diese Lücke schließt sich momentan kaum noch. Ursächlich hierfür sind mangelnde Investitionsmöglichkeiten unter den gegebenen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus kommt es im Rahmen der Investitionszulage in größerem Umfang zu Mitnahmeeffekten.³⁸

Ziel der Innovationsförderung ist es, die überregionale Wettbewerbsfähigkeit von ostdeutschen Unternehmen zu erhöhen. Dies geschieht auf vielfältige Weise. So profitieren Unternehmen von der Förderung von Forschungseinrichtungen oder können auf zahlreiche För-

³⁶ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 8.

³⁷ Vgl. Fitzenberger und Speckesser (2000), S. 362-369.

³⁸ Vgl. Ragnitz (2003a), S. 12f.

derprogramme zurückgreifen, die direkt die FuE im Unternehmen unterstützen. Diese Unterstützung erscheint sinnvoll, da es für viele Unternehmen schwierig ist, sich auf dem Kapitalmarkt Mittel für riskante und zumeist erst mittelfristig wirksame Innovationsprojekte zu beschaffen. Analysen zeigen, dass die Maßnahmen im Hinblick auf die Förderung von FuE wirksam sind. Auf der Inputseite des Innovationsprozesses sind die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gering. Es zeigt sich jedoch, dass die Innovationseffizienz in Ostdeutschland schwächer ist als im Westen der Republik und viele der geförderten Investitionen den Markttest nicht bestehen.³⁹ Sowohl bei Investitions- als auch bei Innovationsförderung ist ferner kritisch zu sehen, dass Ressourcen nicht zwingend dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten Ertrag erwirtschaften. Es hat sich gezeigt, dass sowohl Investitions- als auch Innovationsförderung keine ursachenadäquate Bekämpfung der Probleme in Ostdeutschland darstellen.

4.4 Leuchtturmpolitik zur Förderung von Wachstumskernen

Nachdem viele der gängigen Maßnahmen nicht mehr finanzierbar sind oder sich wie beschrieben als unwirksam herausgestellt haben, werden andere Wege eingeschlagen. Seit geraumer Zeit wird versucht, durch die Ansiedlung von ausgewählten Branchen in bestimmten Gebieten künstlich Agglomerationsgebiete zu schaffen. Dieser Idee liegen unternehmensexterne steigende Skalenerträge zu Grunde, die zwischen lokal kooperierenden Unternehmen auftreten.⁴⁰ Besonders groß sind die Skalenerträge, wenn es sich dabei um Unternehmen einer Branche handelt. Diese Agglomerationen sollen dann als Wachstumskerne auf das Umland positiv ausstrahlen.⁴¹ Beispiele für Agglomerationen sind sehr zahlreich, so sind beispielsweise Banken in Frankfurt, IT in München oder die Kugellagerindustrie in Schweinfurt konzentriert.

Bei der Förderung von Agglomerationen treten jedoch vielfältige Probleme auf. Zum einen sind dies Probleme der Informationsbeschaffung. Staatliche Institutionen müssen jene Sektoren auswählen, die geringe Externalitäten zu bestehenden Ballungsräumen und gleichzeitig potentiell hohe unternehmensexterne Skalenerträge aufweisen. Bevor eine Branche subventioniert wird, ist es darüber hinaus wichtig zu wissen, wie die zukünftige Entwicklung dieser Branche aussieht und wie mobil die einzelnen Unternehmen sind.⁴² Des weiteren be-

³⁹ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 21-23.

⁴⁰ Vgl. Krugman, P. (1991) S.483f und French (1993), S. 8.

⁴¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), S. 75.

⁴² Vgl. Berthold und Neumann (2003), S. 14.

steht die Gefahr, dass ähnlich wie gegenwärtig auf internationaler Ebene (z.B. Bio- oder Nanotechnologie) die einzelnen Länder die gleichen Branchen fördern.⁴³

Als politökonomisches Problem kommt hinzu, dass Subventionen an ein noch nicht existierendes Klientel gezahlt würden. Rent Seeking-Bestrebenungen von Politikern stehen dem jedoch entgegen. Politiker tendieren häufig dazu, alte Agglomerationsgebiete künstlich am Leben zu erhalten. Beispiele hierfür sind der Kohlebergbau und die Stahlindustrie im Ruhrgebiet oder der Schiffbau in den Küstenländern.⁴⁴ Darüber hinaus konnten empirische Untersuchungen keine stärkeren Ausstrahlungseffekte der Wachstumszentren feststellen.⁴⁵

Es zeigt sich, auch die Leuchtturmpolitik ist kein adäquates Mittel, um die Probleme Ostdeutschlands zu lösen. Die Erfolge, die erzielt werden könnten, wären aufgrund der großen Informationsproblematik eher zufällig. Viel eher ist damit zu rechnen, dass sich die Politik irrt und weitere Milliarden versenkt.

4.5 Der Mezzogiorno – Warnendes Beispiel für Ostdeutschland

Die Fehler, die in Ostdeutschland gemacht wurden, hätten vermieden werden können, wenn Deutschland aus den Fehlern Italiens gelernt hätte. Hier wurde jahrzehntelang der wirtschaftlich schwache Mezzogiorno vom Norden unterstützt. Analog zu Ostdeutschland wurden in Italien die Arbeitsmarktinstitutionen des wirtschaftlich stärkeren Teils auf den weniger entwickelten Mezzogiorno übertragen. 1968 setzten die Gewerkschaften einen gleichen Mindestlohn für ganz Italien durch. Hierdurch wurden einheitliche Lebensbedingungen und eine Verminderung der Migrationsströme angestrebt, da die Binnenmigration aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Norditalien stark zugenommen hatte. Die dadurch auftretenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt wurden durch den Aufbau der öffentlichen Beschäftigung verdeckt. Der Sozialstaat wurde vom Norden auf den Süden Italiens übertragen, und Anpassungslasten wurden auf spätere Generationen verteilt.⁴⁶

Darüber hinaus wurde der Süden durch umfangreiche finanzielle Transfers aus der Cassa per il Mezzogiorno unterstützt. Ähnlich wie durch den Solidarpakt I und II oder den Länderfinanzausgleich in Deutschland wurden auch in Italien durch Transfers Anreize zur Eigeninitiative im Süden geschwächt. So wurde seit 1980 durch direkte Einkommenstransfers versucht, die wirtschaftliche Entwicklung Süditaliens positiv zu beeinflussen. Dies führte zwar zu einem gestiegenen Lebensstandard, reduzierte die Arbeitslosigkeit jedoch nicht. Hinzu kam, dass der Norden nur kurz bereit war, die hohen Belastungen zu tragen und die EU die

⁴³ Vgl. Hospers (2004), S. 452f.

⁴⁴ Vgl. Berthold und Neumann (2003), S. 14f sowie Hospers (2004), S. 452.

⁴⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 182.

⁴⁶ Vgl. Berthold (2001) S. 23-29 zu diesem Kapitel.

Lohnsubventionen als wettbewerbshemmend beanstandete. Die Differenz der Arbeitslosenquote stieg daraufhin stark an und betrug im Jahr 1997 14,6 Prozentpunkte.⁴⁷

Analog zu Ostdeutschland ist die im Verhältnis zu den Löhnen geringe Arbeitsproduktivität das Hauptproblem Süditaliens. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung hat in beiden Gebieten ihre Ursache in fehlerhaften Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt und konnte nicht durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen werden. Erst nachdem die finanziellen Mittel aus der Cassa per il Mezzogiorno nicht mehr so üppig flossen, erholten sich auch die Wachstumsraten im Süden. Mit finanziellen Transfers alleine ist es unmöglich, regionale Lebensverhältnisse nachhaltig einander anzugleichen.

5 Grundkonzept ursachenadäquater Reformen

Beim „Leuchtturmkonzept“ und anderen aktuell diskutierten Neujustierungen der Förderung handelt es sich um systemimmanente Reformansätze: Innerhalb des bestehenden Instrumentariums wird an einzelnen Schrauben gedreht: Hier etwas mehr Konzentration auf einzelne Cluster, da etwas mehr Kontrolle, wie die Mittel verwandt werden. 14 Jahre nach der Wiedervereinigung sollten die Lage und die wirtschaftliche Stagnation, ja teilweise sogar Rückwärtsentwicklung in Ostdeutschland eines klar gemacht haben:⁴⁸ Man kann nicht sagen, dass das eingesetzte Förderinstrumentarium prinzipiell erfolgreich ist und man nur an einigen Schrauben drehen muss. Die Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland muss grundlegend neu ausgerichtet werden.⁴⁹ Der italienische Mezzogiorno ist ein mahnendes Beispiel, dass eine vergleichbar rückständige Region nach einem Menschenleben noch genauso rückständig ist, wenn auf Fördermittel statt darauf gesetzt wird, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich rückständige Regionen frei entfalten können.⁵⁰

5.1 Institutionelle Fesseln lösen

Dass das Problem in den bundesweiten Rahmenbedingungen zu suchen und nicht in der Politik der ostdeutschen Ländern zu sehen ist, zeigt sich auch an der schlechten Situation in sämtlichen ostdeutschen Ländern. Trotz unterschiedlicher Wege im Rahmen der vorhandenen Kompetenzen hat es keine der Landesregierungen geschafft, ihr Land in puncto Beschäfti-

⁴⁷ Vgl. Braunerhjelm, Faini, Norman, Ruane und Seabright (2000), S. 70-77.

⁴⁸ Vgl. Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003) zu Entwicklung und Situation der neuen Länder.

⁴⁹ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2002), S. 47: Auch die Politik ist sich bewusst, dass mit dem gegenwärtigen Instrumentarium kein umfassendes, schnell zu Erfolgen führendes Konzept beschrieben ist.

⁴⁹ Vgl. Sinn und Westermann (2001).

gunungslage und Wirtschaftskraft auch nur ansatzweise an die schwächeren Westländer heranzuführen.⁵¹

Wirtschaftliche Dynamik kann nicht geplant, verordnet, mit finanziellen Kraftanstrengungen erzwungen werden. Vielmehr entfaltet sie sich in einer marktwirtschaftlich geprägten Ordnung, in der nicht überbordende Reglementierungen fesselnd wirken und in der insbesondere Arbeitsmarktrigiditäten nicht ausufern. Die spontanen Kräfte der Selbstorganisation, das tastende Lernen des Marktes, die schrittweise Suche nach immer besseren Lösungen und unternehmerische Experimente sind treibende Kräfte wirtschaftlicher Dynamik.⁵² Zu viele staatliche Eingriffe hemmen eher oder leiten Kräfte in die falsche Richtung. Infolge von Subventionen werden Lösungen bevorzugt, die es ermöglichen, Subventionen abzuschöpfen. Eine politische Kurskorrektur muss darauf abzielen, die Kräfte des Marktes in Ostdeutschland freier wirken zu lassen. Ostdeutsche Tiger müssen entfesselt werden. Ihnen müssen Sprünge nach vorne ermöglicht werden, sie müssen aber selbst springen. Es ist nicht möglich, sie auf den Arm zu nehmen und nach vorne zu tragen. Offensichtlich fehlt hierzu die Kraft, eine solche Last kann auch die Bundesrepublik nicht tragen.⁵³ Dem Bundespräsidenten ist voll zuzustimmen: Eine Angleichung der Lebensverhältnisse mithilfe von Subventionszahlungen ist nicht möglich.

Der rigide institutionelle Rahmen, der den neuen Bundesländern von der alten Bundesrepublik aufgesetzt wurde, hemmt flexible Reaktionen und erschwert es, neue Ideen rasch umzusetzen. Das institutionelle Arrangement in der Bundesrepublik entspricht dem einer saturierten Volkswirtschaft, in der es eher um Besitzstandswahrung geht, nicht darum, dynamisches Wachstum zu ermöglichen, um aufholen zu können. Selbst die alten Bundesländer haben wirtschaftlich schon seit langem unter der Last des deutschen Rechts- und Sozialsystems schwer zu tragen, das sich in der alten Bundesrepublik in 40 Jahren entwickelte.⁵⁴ Insbesondere den ostdeutschen Ländern fehlen die notwendigen Freiräume, Nachteile zu überwinden und Rahmenbedingungen wachstumsfreundlich zu gestalten. Die alte Bundesrepublik konnte sich in den fünfziger und sechziger Jahren auch deshalb so gut entwickeln, weil der Staat sich

⁵¹ Vgl. Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), S. 13.

⁵² Vgl. Giersch (1989), S. 4 und S. 6.

⁵³ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 26: Eine Angleichung der Lebensverhältnisse kann nicht politisch erzwungen werden. Großzügige Wirtschaftsförderung und breit angelegte Arbeitsmarktpolitik sind kaum mehr finanzierbar.

⁵⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988), S. 116-118: Der Sachverständigenrat sah bereits 1988 die internationale Wettbewerbsfähigkeit der damaligen Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Lohnhöhe, Überregulierung und daraus resultierend eine geringe Investitionshöhe seien problematisch. Vgl. Koller (2003), S. 1: In den „fetten“ Jahren vor der Wiedervereinigung wurde der Reformstau nur teilweise aufgelöst.

mit Eingriffen zurückhielt und mit seinen Ausgaben an den staatlichen Grundfunktionen orientierte.⁵⁵

5.2 Investitionen attrahieren

Die institutionellen Gegebenheiten in Deutschland erweisen sich im internationalen Vergleich schon seit geraumer Zeit als wenig investitionsfreundlich.⁵⁶ Wenn aber in Deutschland insgesamt zu wenig investiert wird und der Osten hiervon mitbetroffen ist,⁵⁷ dann können die neuen Bundesländer auch nicht aufholen. Der Kapitalstock stagniert und veraltet. Während der Westen zumindest noch von seiner Substanz zehren kann, verfügt der Osten kaum über eine solche. Er ist daher von den institutionellen Verkrustungen, die einen Mangel an Investitionen nach sich ziehen, besonders betroffen. Die mittel- und osteuropäischen Transformationsökonomien, die ohne umfangreiche Transferzahlungen auskommen mussten, waren gezwungen, einen anderen Weg zu beschreiten. Dort ließ man den Markt freier gewähren. Dieser Weg erwies sich zwar anfangs als steinig, letztlich jedoch als der tragfähigere, wie umfangreiche Investitionen aus dem Ausland und hohe Wachstumsraten zeigen.⁵⁸

Durch die bisherige wenig investitionsfreundliche Politik ist das Vertrauen der ausländischen Investoren in den Standort Ostdeutschland nachhaltig beschädigt worden. Nur über einen radikalen Neuanfang kann dieses Vertrauen zurückgewonnen werden. Ein radikaler Kurswechsel kann auch die erforderliche Aufbruchstimmung hervorbringen. Das Beispiel Irlands zeigt, dass kaum für möglich gehaltene wirtschaftliche Erfolge doch erreichbar sind. Voraussetzung war dort und ist hier, durch einen radikalen politischen Schwenk den Standort für Investoren attraktiv zu machen. Die niedrige durchschnittliche Netto-Kapitalrendite in Ostdeutschland lässt Investitionen unattraktiv erscheinen. Diesem Missstand muss begegnet werden, will man in Ostdeutschland zu einem höheren Investitionsvolumen, wirtschaftlicher Dynamik und Beschäftigungswachstum finden. Empirische Untersuchungen belegen, dass Kapitalbildung eine entscheidende Determinante wirtschaftlichen Wachstums ist.⁵⁹ Mit dem Kapitalstock wächst das Produktionspotential. Auch die Grenzproduktivität von und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften hängt wesentlich vom Umfang des komplementären Produktionsfaktors Kapital ab.

⁵⁵ Vgl. Milbradt (2004), S. 27 zu dieser Ansicht.

⁵⁶ Vgl. Schlecht (1999).

⁵⁷ Vgl. Sinn (2004), S. 222 zu entsprechenden Daten.

⁵⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003), S. 314 zu Wachstumsdaten.

⁵⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), S. 208-210.

5.3 Individuelle Positionierung im Standortwettbewerb ermöglichen

Den Erfordernissen der ostdeutschen Ländern wäre auch gedient, wenn in ganz Deutschland wachstumsfördernde Rahmenbedingungen bestünden. Angesichts der weniger drückenden Problemlast im Westen und der Befindlichkeitslage einer saturierten Volkswirtschaft erscheint es jedoch vorerst schwer möglich, auf Bundesebene zu wirklich einschneidenden Reformen zu gelangen. Wenn der Westen hierzu nicht bereit ist, so kann er aber immerhin dem Osten Bedingungen nicht verwehren, die diesem eine Entwicklungsperspektive bieten. Insbesondere deshalb nicht, weil der Westen auch aufgrund solcher Rahmenbedingungen das Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit erlebte. Das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe passt viel eher zur sozialen Marktwirtschaft im Sinne Erhardts als die gegenwärtige Dauersubventionierung. Es muss mehr Freiraum für privatwirtschaftliche Initiative geschaffen werden. Eigenverantwortung, Leistung, Freiheit und Flexibilität müssen einen höheren Stellenwert erhalten. 1989 zeigten die Bürger der damaligen DDR einen ungeheuren Freiheitsdrang und Courage, indem sie das alte Regime davonjagten und das Improvisationstalent bewiesen, mit den auftretenden Problemen fertig zu werden. Dieser Freiheitsimpuls wurde unter bundesrepublikanischer Regulierungswut erstickt. Wie in Osteuropa eher der Fall müssen die neuen Länder die institutionellen Rahmenbedingungen den Bedürfnissen einer Transformationsökonomie anpassen können. Länder müssen den Arbeitsmarktrahmen so gestalten können, dass der Lohn auf die Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt flexibel reagieren kann.

Wenn die neuen Länder solche Möglichkeiten erhalten, können sie sich einen Differenzierungsvorteil erarbeiten und eine einzigartige Position im Standortwettbewerb, im Werben um Investoren einnehmen: Einerseits weisen sie dann die Stärken einer Transformationsökonomie auf. Andererseits gehören sie einem der am besten entwickelten Industrieländer der Erde mit entsprechenden Stärken an. So mag die Infrastruktur in den neuen Bundesländern in gewissen Bereichen noch Defizite zu Westdeutschland aufweisen,⁶⁰ im internationalen Vergleich ist sie Spitze: Straßen-, Schienen- und Kabelnetzwerke sowie Wasserwege brauchen einen Vergleich mit Ländern wie Großbritannien oder Frankreich nicht zu scheuen. Das duale Ausbildungssystem Deutschlands bringt auch im Osten hochqualifizierte Facharbeiter in gegenwärtig noch ausreichender Zahl hervor, an denen es in Transformationsländern sonst mangelt. Verglichen mit den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas sind auch Ausbildungsstand des Akademikernachwuchses und die Forschungslandschaft bemerkenswert. Gleichzeitig sind die neuen Bundesländer wirtschaftlich eng mit den alten Ländern verflochten, einem

⁶⁰ Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003) S. 10-13.

der am weitesten entwickelten Wirtschaftsräume der Welt. Handelshemmnisse sind nicht größer als zwischen den alten Bundesländern auch.

Gegenüber Westdeutschland haben die neuen Länder bereits heute einen gewissen Preisvorteil. Bodenpreise und Mieten liegen unter dem westdeutschen Niveau. Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland bieten immerhin den Vorteil, dass in ostdeutschen Großstädten genügend Raum auch in zentraler Lage verfügbar ist. Der im letzten Jahr gescheiterte Metallerstreik mag als Beispiel für die hohe Arbeitsmotivation der Menschen in Ostdeutschland dienen.⁶¹ Ostdeutsche Unternehmen könnten sich aus der Zangenlage zwischen hochproduktiven Betrieben im Westen und preiswerten im Osten befreien, indem sich die neuen Länder bemühen, die Vorteile beider Nachbarregionen in sich zu vereinen. Investoren könnten eine besonders hohe Rendite erzielen und würden angelockt.

Rasches Handeln ist erforderlich, um eine solche starke Position einnehmen zu können. Nicht nur, dass die gegenwärtige Situation mit persistent hoher Arbeitslosigkeit und stagnierender Wirtschaftskraft im Osten und hohen Transfers aus dem Westen an sich untragbar ist. Überdies holen auch die osteuropäischen Länder auf. Sie haben den Vorteil Ostdeutschlands, mit der Wiedervereinigung über ein funktionierendes Rechtssystem und eine stabile Marktordnung zu verfügen, längst wettgemacht. Die Produktivität dieser Länder steigt. In den neuen Bundesländern droht durch die demographische Entwicklung ein Fachkräftemangel. Die Möglichkeiten, gegenüber den Transformationsökonomien von einem Differenzierungsvorteil zu profitieren, nehmen in dem Maße ab, wie die osteuropäischen Länder aufholen.

6 Irland – Wirtschaftliche Dynamik durch angebotsorientierte Reformen

6.1 Ausgangssituation

Als ermutigendes Beispiel mag die Republik Irland dienen. Erzählt man die Geschichte des Landes beginnend mit dem Jahr 1987, so sind die Parallelen der Ausgangssituation zur gegenwärtigen Lage der neuen Bundesländer frappierend:⁶² 14 Jahre waren seit der Integration des wirtschaftlich rückständigen Landes in einen hochentwickelten Wirtschaftsraum vergangen, die wirtschaftliche Lage war jedoch höchst unbefriedigend. Während zunächst nach der Integration ein Anpassungsprozess zu verzeichnen gewesen war, klaffte seit einigen Jahren die Schere wieder weiter auseinander, denn bereits seit sechs Jahren stagnierte die Wirtschaftsleistung, die Wirtschaftsstruktur des Landes war noch immer rückständig. Die offene ausgewiesene Arbeitslosenquote lag nach Definition der OECD bei etwa 17%, nach deutscher

⁶¹ Vgl. Weimann (2004), S. 9 zu den Vorteilen Ostdeutschlands; vgl. ebenso Sinn (2004), S. 233.

⁶² Vgl. OECD (1999); OECD (2003a); Kunze (2003); OECD (2003b), S. 220; Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) (2001), S. 479 zur Entwicklung Irlands.

Berechnungsmethode noch höher; und dies, obwohl der Arbeitsmarkt durch starke Abwanderung entlastet wurde. So hatte die Bevölkerung jährlich um netto bis zu 1,5% abgenommen. Dass so viele Personen das Land verließen, war nicht erstaunlich, erreichte das BIP pro Kopf doch nicht einmal durchschnittlich 60% des westdeutschen Niveaus.⁶³ Die schwierige wirtschaftliche Situation überforderte auch die öffentlichen Haushalte, obwohl das Land bereits unter einer ausgesprochen hohen Steuerlast zu leiden hatte: Das Defizit der öffentlichen Haushalte lag bei über 12% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eines Jahres. Insgesamt erreichte die Verschuldung der öffentlichen Hand 118% des BIP eines Jahres.

6.2 Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung

In dieser Situation entschloss sich die Regierung zu einschneidenden Reformmaßnahmen. Die Löhne entwickelten sich hierdurch maßvoller, die Märkte wurden dereguliert. So gelang es, in ungeahntem Ausmaß ausländische Investoren ins Land zu locken, insbesondere aus den USA. Schließlich winkten in vielen Sektoren hohe Gewinnmargen. Das einstmals ärmste Land der Europäischen Union entwickelte sich wirtschaftlich zum Tiger. Die strukturellen Reformen führten das Land zurück auf Wachstumskurs. Bereits in den ersten sieben Jahren nach dem wirtschaftspolitischen Richtungswechsel wuchs die Wirtschaft des Landes überdurchschnittlich stark und holte deutlich auf. Nach sieben Jahren entfalteten die Reformen ihre volle Wirkung und ein regelrechter Boom setzte ein.

Die Wirtschaft wuchs in den Jahren 7 bis 15 nach den Reformen durchschnittlich um 9%, mehrmals waren zweistellige Wachstumsraten zu verzeichnen. Die Steuerquellen sprudelten kräftig. Die Regierung senkte die Steuersätze und konnte trotzdem Haushaltsüberschüsse erzielen. Anderthalb Jahrzehnte nach dem wirtschaftspolitischen Richtungswechsel konnte die Staatsverschuldung so bis auf ca. 30% des BIP eines Jahres reduziert werden. Das Gebiet hat in seiner Wirtschaftskraft Westdeutschland nun weit hinter sich gelassen und befindet sich in der europäischen Spitze, direkt hinter Luxemburg und Dänemark. Das BIP pro Einwohner liegt nun um ca. 15% höher als in Westdeutschland.⁶⁴

Die boomende Wirtschaft ging mit einem dynamischen Beschäftigungswachstum einher. Die Arbeitslosenquote nach OECD-Definition sank auf unter 4%, und selbst an unqualifizierten Arbeitskräften herrscht vielerorts ein Mangel. Das Problem ist nun weniger, die vorhandenen

⁶³ Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen. Das BIP pro Einwohner zu Kaufkraftparitäten in Irland lag im Jahr 1987 bei etwa 58% des westdeutschen Wertes.

⁶⁴ Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen. Das BIP pro Einwohner zu Kaufkraftparitäten in Irland liegt im Jahr 2002 bei etwa 115% des westdeutschen Wertes.

Produktionsfaktoren einzusetzen, als vielmehr, mit der Knappheit der Produktionsfaktoren umzugehen. Aus anderen Ländern strömen Arbeitskräfte ins Land. So hatte die Bevölkerungszahl in den 15 Jahren seit den Reformen um ca. 15% zugenommen. Mit aufkommender wirtschaftlicher Dynamik kehrte sich der negative Bevölkerungstrend um.

6.3 Irland: Vorbild für die neuen Bundesländer?

Es zeigen sich viele Parallelen, die das Irland aus dem Jahr 1987 mit den neuen Bundesländern im Jahr 2004 verbinden. Diese Parallelen werfen die Frage auf, ob für die neuen Bundesländer Lehren aus dem irischen Beispiel gezogen werden können; ob sich Ostdeutschland in den nun folgenden 15 Jahren auch nur annähernd so entwickeln kann, wie dies Irland in den 15 Jahren ab dem Jahr 1987 tat, wenn ähnliche Politikmaßnahmen ergriffen werden. Die neuen Bundesländer liegen beim BIP pro Einwohner sogar etwas weniger weit hinter Westdeutschland zurück, als dies 1987 für Irland der Fall war.⁶⁵ Die Republik Irland hat nicht viel mehr Einwohner als die neuen Bundesländer im Durchschnitt. Wie die neuen Länder, so ist auch Irland eher als Region in einer größeren Ökonomie zu sehen. Irlands außenwirtschaftliche Verflechtungen sind eng. Wie der ostdeutsche Arbeitsmarkt mit dem westdeutschen verflochten ist, so stehen der irische und der britische Arbeitsmarkt in enger Beziehung zueinander. Auch mit den USA werden viele Arbeitskräfte ausgetauscht.

Als kleine Region innerhalb eines großen Wirtschaftsraumes erhielt Irland zwar Transfers, konnte aber dennoch eine eigenständige Politik betreiben. Transferzahlungen der EU halfen der Insel am Rande Europas dabei, mit niedrigen Steuerquoten auszukommen. Niedrige Steuersätze entlasten Unternehmen direkt. Außerdem konnten niedrigere Brutto-Löhne vereinbart werden: Abgesenkte Einkommenssteuern verschafften den Beschäftigten beim Nettolohn einen Ausgleich. Zusätzlich erhöhten unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen und ein niedriger Regulierungsgrad die Kapitalrendite und zogen Investitionen an.

7 Reformen für mehr landespolitischen Gestaltungsspielraum

Wie könnte man die föderale Ordnung reformieren, um es den neuen Ländern zu ermöglichen, ähnliche Wege zu beschreiten. Wenn eine deutschlandweite Deregulierung nicht durchzusetzen ist, so ist die Möglichkeit zu neuen Wegen in ostdeutschen Ländern immerhin eine Verbesserung verglichen mit dem Status quo. Eine Erweiterung bestünde darin, auch Westländern die Möglichkeit einzuräumen, aus bundesstaatlichen Regelungen auszuscheren.

⁶⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

7.1 Neuordnung des Transfersystems

Bundesweite Regelungen binden die einzelnen Bundesländer nicht nur, sondern begründen auch Transferströme. Lösten sich ostdeutsche Bundesländer aus dem bundesdeutschen Institutionengeflecht, so wäre dies damit verbunden, dass ein Teil der systemimmanenten Zahlungen an die neuen Länder nicht mehr erfolgt. Anstelle dieser zweckgebundenen, im institutionellen Rahmen angelegten Transfers könnten die Bundesländer pauschale Zahlungen erhalten, die sie frei verwenden könnten. Diese pauschalen Zahlungen erfolgten zu Beginn in Höhe der systemimmanenten Zahlungen, wie sie zum Ausstiegszeitpunkt flossen. Die Höhe der pauschalen Zahlungen wäre unabhängig davon, wie die Länder die Gelder einsetzen oder wie sich die Lage der Länder entwickelt. Aus politökonomischer Sicht wäre damit der Vorteil verbunden, dass Länder eher zu einem Ausstieg bereit wären. Weiterhin reduzierten pauschale Zahlungen Anreize zu Moral Hazard-Verhalten, da Länder für Lasten eigener Fehlentscheidungen nicht kompensiert würden. Dieses Ergebnis wäre aus allokativer Sicht positiv zu bewerten.

Die Transfers von West nach Ost belaufen sich gegenwärtig insgesamt auf ca. 93 Mrd. € jährlich.⁶⁶ Am Gesamthaushalt des Bundes partizipiert der Osten mit 30%, also bezogen auf die Einwohnerzahl weit überproportional.⁶⁷ Etwa 75% der Transfers erfolgen nicht aufgrund von Ost-Sondergesetzen, sondern auf Basis bundesweiter Gesetze.⁶⁸ Über vier Fünftel der Transferleistungen werden vom Bund und den Sozialversicherungen getragen.⁶⁹ Zu einem Großteil handelt es sich dabei um Sozialausgaben. Wirtschaftsförderung und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur machen nur knapp 20% des Transfervolumens aus.⁷⁰ Allein über die Bundesagentur für Arbeit erfolgte im Jahr 2001 ein Netto-Transfer nach Ostdeutschland in Höhe von 12,5 Mrd. €⁷¹

Es erscheint naheliegend, dieses hohe Transfervolumen effizienter einzusetzen: Für Ökonomen, die aufholen möchten, wirkt es unangebracht, dass die Sozialausgaben einen so großen Anteil ausmachen. Kritisch ist auch zu sehen, dass die Transfers überwiegend aufgrund bundeseinheitlicher Gesetze erfolgen, also ohne auf die besondere Situation der neuen Bundesländer zugeschnitten zu sein. Zielgerechter erscheint es, den neuen Bundesländern in verschiedenen Bereichen die Gesetzgebungskompetenz einzuräumen und bisher system-

⁶⁶ Vgl. Dohnanyi (2004), S. 4. Andere Schätzungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

⁶⁷ Vgl. Burda und Busch (2001), S. 22.

⁶⁸ Vgl. Burda und Busch (2001), S. 1.

⁶⁹ Vgl. Burda und Busch (2001), S. 14.

⁷⁰ Vgl. Burda und Busch (2001), S. 3.

⁷¹ Vgl. Koller (2003), S. 3.

immanente Transfers den Ländern pauschal und zur freien Verwendung zu zahlen. Das Ergebnis wäre besser.

So könnten sich Länder etwa entscheiden, zumindest Teile der Arbeitsmarktpolitik selbst zu gestalten. Der Bund wendet über die Bundesagentur für Arbeit jährlich ca. 20 Mrd. € für aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf.⁷² Dieses finanzielle Engagement ist weit überdurchschnittlich. Länder könnten in diesem Bereich aus dem bundesdeutschen Rahmen ausseren. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung reduzierte sich in den betreffenden Ländern dann um den Anteil, den bundesweit die aktive Arbeitsmarktpolitik ausmacht. Neue Länder verlören dadurch die systemimmanenten Transfers, die aufgrund des überdurchschnittlichen Engagements auf dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Ostdeutschland fließen. Als Ausgleich für diese systemimmanenten Transfers erhielten die ausgescherten neuen Länder steuerfinanzierte pauschale Zahlungen.

Die Länder entschieden dann, ob und wie sie mit ihren eigenen arbeitsmarktpolitischen Programmen darauf reagieren möchten, dass der Bund sich nicht mehr engagiert. Im Rahmen der bundesweiten Arbeitslosenversicherung bestünden dann lediglich Ansprüche auf Arbeitslosengeld. Beschäftigte könnten sich in Form von Wahlleistungen zusätzlich versichern, um gegebenenfalls an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen oder besondere Vermittlungsdienstleistungen beanspruchen zu können. Länder könnten auch ihren Bürgern entsprechende Gutscheine aushändigen. Sie könnten für eigene Aktivitäten selbst Beiträge oder Steuern anstelle der gesunkenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erheben und dabei einen Schwerpunkt auf investive Ausgaben legen. Wie solche Modelle genau auszugestalten wären, könnten dann die jeweiligen Länder festlegen. Sicherlich wäre prinzipiell eine andere Lösung vorzuziehen: Bundesweit würde die Arbeitslosenversicherung darauf beschränkt, dass im Falle der Arbeitslosigkeit eine Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird. Jede Person könnte dann entscheiden, ob sie sich in Form von Wahlleistungen darüber hinaus versichern möchte.⁷³ Wenn sich eine solche Lösung bundesweit nicht durchsetzen lässt, so ist es immerhin besser, einzelnen Ländern diesen Weg zu eröffnen. Dies ermöglicht auch, dass sich eine solche Lösung im institutionellen Wettbewerb als die bessere erweist und dann von weiteren Ländern oder auf Bundesebene übernommen wird.

⁷² Vgl. Schuldt, Temps und Frank (2003), S. 3.

⁷³ Vgl. Berthold und von Berchem (2004) zu solchen Vorschlägen.

Der Länderfinanzausgleich wurde vielfach als eines der Hauptwachstumshindernisse identifiziert:⁷⁴ Das Entscheidungskalkül der Länder wird zuungunsten investiver Ausgaben verzerrt, wenn die hierdurch erwirtschafteten zusätzlichen Steuereinnahmen fast vollständig abgeschöpft werden.⁷⁵ Insbesondere dann, wenn Länder über zusätzliche Entscheidungsparameter ihre Wirtschaftskraft und damit ihre Steuereinnahmen beeinflussen können, muss ein stärkerer Anreiz zu einer wachstumsfördernden Politik bestehen. Der Länderfinanzausgleich ist in seiner gegenwärtigen Form abzuschaffen und durch ein System von pauschalen Zuweisungen zu ersetzen. Letztendlich sollte sich die Verteilung des Steueraufkommens unter den Ländern an der Einwohnerzahl orientieren.⁷⁶ Der Länderfinanzausgleich wird bei einer Reform der Kompetenzordnung auch deshalb nicht mehr in seiner jetzigen Form gebraucht, da er die gegenwärtig mangelnden Kompetenzen und damit mangelnden Aufholmöglichkeiten der Länder ausgleichen soll.⁷⁷ Pauschale Zuweisungen sollten sich als Ausgangspunkt am aktuellen Transfervolumen orientieren und dann mit einer vorher festgelegten Rate abgeschmolzen werden.⁷⁸

7.2 Zeitlicher Rahmen der Reformvorschläge

Für die Dauer und Höhe der pauschalen Zahlungen einerseits und die Dauer der hiermit verknüpften erweiterten Länderkompetenzen andererseits sollten unterschiedliche Regelungen getroffen werden. Wenn die neuen Bundesländer mehr Geld pauschal und weitgehende Regelungsbefugnisse erhalten, verfügen sie damit über bessere Möglichkeiten, marktwirtschaftliche Kräfte zu aktivieren und eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen. Entsprechend könnten sie ihre Abhängigkeit von Transfers reduzieren und erhielten dann auch in den gegenwärtigen Ausgleichssystemen weniger Transfers. Wenn man den Ländern die Möglichkeit gibt, sich selbst zu helfen, erscheint es angebracht, die Hilfe von außen schrittweise zurückzufahren.

Pauschale Transfers an die Länder beispielsweise anstelle eines bisher überdurchschnittlichen finanziellen Engagements auf dem Felde der aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit sollten schließlich auslaufen. Um keine negativen Anreizwirkungen hervorzurufen, sollten die pauschalen Zahlungen unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Länder mit einer festen Rate abgeschmolzen werden. Als Zieltermin, bis zu dem die

⁷⁴ Vgl. Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), S. 43: Ökonometrisch bestätigt sich, dass die Position im Länderfinanzausgleich maßgeblich das Wirtschaftswachstum beeinflusst.

⁷⁵ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 87.

⁷⁶ Vgl. Homburg (2004), S. 16f.

⁷⁷ Vgl. Ragnitz (2003b), S. 9.

⁷⁸ Vgl. Huber und Lichtblau (1998); OECD (1998), S. 98 oder Huber (1998), S. 230 zu ähnlichen Vorschlägen.

Transfers auslaufen, könnte das Jahr 2019 anvisiert werden. Auch der Solidarpakt II beruht auf der Prämisse, dass bis dahin die neuen Länder wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen sollten. Die Solidarpaktmittel laufen dann ebenfalls aus. Das Beispiel Irland zeigt, wie sich ein Land innerhalb von 15 Jahren (in Irlands Fall ab 1987) entwickeln kann, wenn weitreichende angebotsorientierte Reformen durchgeführt werden und eine Region eine Art Sonderwirtschaftszone in einem hoch integrierten Wirtschaftsraum darstellt.⁷⁹

Bremen und das Saarland sind Beispiele dafür, wie notwendig es ist, glaubwürdig zu vermitteln, dass Transfers tatsächlich nur bis zu einem bestimmten Termin gezahlt werden.⁸⁰ In diesen Ländern hat man sich offenbar nicht konsequent darum bemüht, bis zum Auslaufen der Entschuldungsbeihilfen von besonderen Hilfen unabhängig zu sein. Die Entschuldungsbeihilfen wurden mit der Vorgabe gezahlt, dass diese unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden seien. Wie eine Analyse des Ausgabeverhaltens der beiden Länder zeigt, haben die Transfers aber offenbar dazu beigetragen, dass weiterhin umfangreiche öffentliche Ausgaben getätigt wurden.⁸¹ Zu einem großen Teil wurden die Ausgaben der beiden Länder sogar dazu verwandt, private Unternehmen zu subventionieren. Dadurch wurden bestehende Strukturen konserviert und der strukturelle Wandel letztlich behindert. Generell haben Ausgleichszahlungen bei der großen Mehrzahl der Empfängerländer weder zu einer Erhöhung der Wirtschaftskraft durch ein Mehr an Investitionen noch zu besonderer Sparsamkeit geführt. So kam es, dass seit 1970 das Ausgleichsvolumen stetig anwuchs.⁸² Wenn dennoch ein finanzieller Ausgleich stattfinden soll, so dürfte dieser lediglich in einem anreizverträglichen Rahmen geschehen. Akzeptabler als die gegenwärtigen bundesdeutschen Regelungen erscheinen diejenigen der Schweiz.⁸³

Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit spricht wie beschrieben bei den pauschalen Finanztransfers für eine zeitliche Befristung. Bei den Länderkompetenzen erscheint es hingegen angebracht, diese unbefristet zu erweitern. Durchschlagende Effekte können nur erreicht werden, wenn Sonderregelungen über einen hinreichend langen Zeitraum gelten. Zum einen müssen Unternehmen verlässliche, langfristige Rahmenbedingungen geboten werden, damit sie

⁷⁹ Vgl. Barro und Sala-i-Martin (1995) sowie Sinn und Ochel (2003) zu weltweit und in Europa beobachteten Konvergenzraten. Diese liegen deutlich unter der Konvergenzgeschwindigkeit Irlands, das von den ungewöhnlich günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitierte.

⁸⁰ Vgl. Burda und Busch (2001), S. 22-24 zu diesem Abschnitt.

⁸¹ Vgl. Seitz (1999).

⁸² Vgl. Blumenwitz (1998), S. 53. Lediglich Bayern hat als Empfängerland den Finanzausgleich genutzt, um die Neuverschuldung abzubauen, die Investitionsquote anzuheben, günstige Bedingungen für den strukturellen Wandel zu schaffen und so seine Wirtschaftskraft nachhaltig zu steigern. So entwickelte sich der Freistaat vom Nehmer- zum Geberland.

⁸³ Vgl. Strahm (2002), S. 7: Der Neue Finanzausgleich (NFA) in der Schweiz vermindert Disparitäten der Finanzkraft der Kantone nur in geringem Umfang.

sich für eine Ansiedlung entscheiden. Zum anderen gilt: Um den Ländern umfangreiche Kompetenzen übertragen zu können, muss klar sein, dass ein Missbrauch des erhöhten Spielraums zulasten Dritter ausscheidet. Länder müssen sich entsprechend darauf einstellen, dauerhaft die Konsequenzen ihrer Entscheidungen zu tragen. Die Bundesländer dürfen nicht verleitet werden, es in ihr Kalkül einzubeziehen, irgendwann wieder in das bundesdeutsche System einzuscheren und dann bei schwacher Entwicklung umfangreiche Transfers zu erhalten. Außerdem sollte langfristig das Ziel sein, für ganz Deutschland zu einer Ordnung zu gelangen, in der föderale Elemente wesentlich stärker verankert sind.⁸⁴ Zu hoffen ist daher, dass das Beispiel neuer Wege ostdeutscher Länder Schule macht und die Länder insgesamt eine stärkere Position einnehmen können.

7.3 Verantwortlichkeit der Länder und zielgerechte Politikmaßnahmen

Tatsächlich zeigen verschiedene Fehlentwicklungen in den neuen Bundesländern, dass es wünschenswert wäre, Kompetenz und Verantwortlichkeit der Länder zu stärken. Am gegenwärtigen System wird kritisiert, dass einige neue Länder Transfergelder anders als ihrem Zweck entsprechend einsetzen.⁸⁵ Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag hätten die Länder stärker dies selbst zu verantworten und die Folgen zu tragen. Transfers orientieren sich nach diesem Konzept weniger stark an der tatsächlichen Entwicklung eines Landes. Fehlverhalten wird daher in geringerem Maße durch Transfers aufgefangen und wird damit unwahrscheinlicher. Eine Kontrolle von außen wird aus der Sicht von Dritten in dem Maße überflüssig, wie Lasten nicht mehr auf Dritte abgewälzt werden können.

Kritisch ist gegenwärtig beispielsweise zu sehen, dass Länder Mittel aus dem Solidarpakt verwenden, um laufende Ausgaben des Haushalts zu decken.⁸⁶ Mittel werden häufig zu sehr konsumtiv und zu wenig für wachstumsfördernde Investitionen eingesetzt. Wenn Gelder investiv verwandt werden, dann oftmals zu stark für konsumnahe Infrastruktur wie Spaßbäder statt für wirtschaftsnahe Infrastruktur.⁸⁷ Aufgrund mangelhaft zugewiesener Verantwortlichkeiten erfolgen auch außerhalb der unmittelbaren Entscheidungs- und Ausgabenkompetenz der Länder diverse Fehlverwendungen von finanziellen Mitteln. Zu diesen bestünden geringere Anreize, wenn Entscheidungs- und Ausgabenkompetenz sowie die Verantwortlichkeit für Konsequenzen in einer Hand bei den Ländern lägen. Hier einige Beispiele für ungünstige Anreizstrukturen im bestehenden System:

⁸⁴ Vgl. Berthold und Fricke (2004).

⁸⁵ Vgl. Milbradt (2004), S. 3.

⁸⁶ Vgl. Seitz (2004), S. 14.

⁸⁷ Vgl. Milbradt (2004), S. 3.

Je höher die Ebene, die für die Ausgaben aufkommt, desto weniger transparent sind die Kosten. Außerdem müssen teilweise anderen Regionen Ausgabenlasten mittragen. Es entsteht eine Fiskalillusion. Damit steigen die Ansprüche an den Staat und die Staatsausgaben. Ein Beispiel sind die mischfinanzierten Gemeinschaftsaufgaben. Aus dem gemeinsamen Topf versucht jedes Land, möglichst viele Mittel für sich zu erlangen, selbst wenn diese nicht effizient eingesetzt werden können. Mit eigenen Mitteln ginge man sparsamer und zielgerichteter um.⁸⁸

Wenn man in Ostdeutschland für Sozialleistungen vollständig selbst zahlen muss, so sind deren Kosten transparenter. Die Frage, ob man sich Sozialleistungen tatsächlich im gegenwärtigen Umfang leisten möchte, steht dann eher auf der Agenda. Für eine Beibehaltung der Investitionsförderung plädieren ostdeutsche Länder vor allem deshalb, weil das Geld hierfür vom Bund kommt.⁸⁹ Wenn anstelle dessen pauschale Leistungen an die Länder erfolgen und Investitionsförderung in der alleinigen Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der Länder liegt, werden Kosten und Nutzen eher konsequent gegeneinander abgewogen.

7.4 Vorteile einer dezentralen föderalen Ordnung

Unser Vorschlag zielt nicht auf eine einheitliche „Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland“. Er lässt den einzelnen Ländern die Möglichkeit, adäquate Entscheidungen zu treffen. Eine solche dezentrale föderale Ordnung bietet verschiedene Vorteile:⁹⁰ Länder können für ihre jeweilige konkrete Situation eine zielgerechte Lösung suchen. So ist nicht nur die Lage in Sachsen anders als in Mecklenburg-Vorpommern. Auch die Präferenzen der Bürger, was Volumen und Art staatlicher Leistungen angeht, dürften sich oft unterscheiden. Auf dezentraler Ebene ist es eher möglich, die Bedürfnisse der Bürger oder Situation von Betrieben korrekt einzuschätzen und entsprechend zu handeln. Eine dezentrale föderative Ordnung fördert die kulturelle und gesellschaftliche Vielgestaltigkeit. Es besteht eher die Möglichkeit, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren, größtmögliche Selbstverantwortung und Entfaltung der Individuen zu ermöglichen sowie die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Außerdem machen dezentrale föderale Strukturen politisches Handeln überschaubarer. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können.

⁸⁸ Vgl. Soltwedel (1987), S. 136-138 zu diesem Absatz.

⁸⁹ Vgl. Ragnitz (2002a).

⁹⁰ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 83-86; Laufer und Münch (1998), S. 28-33; Blankart (1998), S. 525-531 zu Vorteilen dezentral angesiedelter Kompetenzen.

Der institutionelle Wettbewerb unter den Ländern wird gestärkt, wenn es nicht eine einzige Sonderwirtschaftszone mit einheitlichen Regelungen gibt, sondern wenn jedes Land die Chance hat, für sich den erfolgreichsten Weg zu finden. So setzt unter den Ländern ein Wettbewerb nach den besten Lösungen ein.⁹¹ Der Wettbewerb um die besten Standortbedingungen übt Druck auf die Landesregierungen aus, tatsächlich ein möglichst effizientes Arrangement zu finden. Die Gefahr, dass frei verwendbare pauschale Zahlungen ineffizient eingesetzt werden, um politische Renten zu generieren, ist geringer.

7.5 Zusätzliche Länderkompetenzen

In verschiedenen Bereichen ist es besonders wichtig, den neuen Ländern Spielraum für eigene Lösungen einzuräumen, wenn das bundesstaatliche Reglement nicht adäquat ist und auf Bundesebene nicht die Bereitschaft besteht, dieses anzupassen. In diesem Fall müssen die Länder in die Lage versetzt werden, den wichtigsten Problemen selbst wirksam begegnen zu können. Die Hauptmissstände sind, dass sich Investitionen in den neuen Ländern nicht lohnen, weil die Netto-Kapitalrendite zu gering ist, und die Arbeitslosenquote zu hoch ist, weil der Arbeitsmarkt nicht flexibel genug ist. Für beide Probleme stellen die Arbeitskosten den Ansatzpunkt dar. Sie sind die einzige bedeutende Kostenart, die standortgebunden ist. Steigen die Lohnkosten langsamer als die Produktivität, wird eine Region für Investoren interessant. Außerdem sorgt ein flexibler Lohn für einen Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Die Länder sollten die Möglichkeit erhalten, den Arbeitsmarkt umfassend zu deregulieren, um ihn flexibler zu machen und beschäftigungs- und investitionskonforme Löhne zu ermöglichen. Die gegenwärtige regionale Lohnspreizung zwischen West und Ost ist zu gering. Entsprechend liegen die ostdeutschen Lohnstückkosten und mit ihm die Arbeitslosigkeit durchschnittlich über den westdeutschen.⁹² Länder sollten die arbeitsrechtlichen Regelungen zu Tarifverhandlungen, zur Betriebsverfassung und zum Kündigungsschutz selbst gestalten können. Den Bundesländern sollte es möglich sein, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, Vertragsbefristungen und Kündigungsschutz flexibler zu handhaben und zu einer stärkeren Differenzierung der Löhne zu gelangen. Noch mehr als die alten sind die neuen Bundesländer darauf angewiesen, ausländische Investoren anzulocken, um einen adäquaten Kapitalstock überhaupt erst aufzubauen. Daher muss gerade in Ostdeutschland der Spielraum geschaffen werden, diejenigen Rechtsgebiete zu reformieren, die ausländische Investoren als störend empfinden. Zu nennen sind hier insbesondere das Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmungsregeln,

⁹¹ Vgl. Hayek (1969) zur Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren.

⁹² Vgl. DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003), S. 4.

die gerade im angelsächsischen Raum auf Skepsis stoßen. Außerdem sind zumindest Teile der Sozialgesetzgebung, die direkt auf den Arbeitsmarkt einwirken, in die Verantwortung der Länder zu geben.

Neben den positiven Beschäftigungswirkungen trügen Einkommenssteuererleichterungen dazu bei, dass beschäftigte Arbeitnehmer sich eher mit einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes anfreunden können. Nach dem irischen Modell könnten Transferzahlungen von außerhalb den Ländern temporär ein niedrigeres Steuerniveau ermöglichen. Die Netto-Kapitalrendite und damit die Investitionsbereitschaft könnten dadurch weiter gestärkt werden, dass Länder die Möglichkeiten erhielten, auch Unternehmenssteuern zu reduzieren. Die Steuerpolitik ist nicht nur ein entscheidender Parameter im Standortwettbewerb. Erweiterte Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen müssen auch mit einem größeren Spielraum auf der Einnahmenseite korrespondieren. Zumindest müssen die Länder daher die Kompetenz erhalten, Zuschlagsätze auf Steuern festzulegen.⁹³ Weiterhin sollten nicht nur der Arbeitsmarkt, sondern auch die übrigen Faktor- und Gütermärkte umfassend dereguliert werden können. Das Bau- und Planungsrecht, langwierige Genehmigungsverfahren, das Umweltrecht und das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe stellen in ihrer gegenwärtigen Form erhebliche Wachstumshindernisse dar. Hier sollten Kompetenzen auf die Länder übertragen werden, um diesen zu ermöglichen, bürokratische Hürden abzubauen.⁹⁴

Die genannten Reformen sind wesentliche Pfeiler, um Anreize zu wirtschaftlicher Aktivität zu stärken. Solche Anreize sind generell dann am größten, wenn man alle Kanäle öffnet, sich aus eigener Kraft aus einer Notsituation befreien zu können, und alle Kanäle schließt, mittels Umverteilungsmaßnahmen eine Notsituation abzufedern.⁹⁵ Aufgabe einer Reform der föderalen Ordnung der Bundesrepublik ist es, den neuen Ländern neue Wege zu eröffnen. Ob sie diese beschreiten, bleibt aber letztlich ihnen überlassen.

8 Einige Bemerkungen zum Schluss

Die Situation in Ostdeutschland ist verfahren. Mit der Wiedervereinigung, als man den neuen Bundesländern den institutionellen Rahmen der alten Bundesrepublik auferlegte, hat man den Weg in eine Sackgasse eingeschlagen. Es mehren sich die Stimmen im Westen, die mit dem Irrweg verbundenen Lasten seien so nicht weiter tragbar. Meinungsumfragen fördern zutage, dass das hohe Transfervolumen zunehmend in Frage gestellt wird. Doch mit dem Problembewusstsein wächst die Möglichkeit, einen grundlegenden Richtungswechsel durchzusetzen:

⁹³ Vgl. Soltwedel (1987), S. 137; Lenk und Schneider (1999); Lenk und Schneider (2000); Sturm (2001), S. 109.

⁹⁴ Vgl. beispielsweise DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2002), S. 52 oder Ragnitz (2002b), S. 14.

⁹⁵ Vgl. Giersch (1989), S. 7.

Großbritannien Ende der 70er Jahre oder Irland Mitte der 80er Jahre konnten die Last vorheriger Fehlentwicklungen nicht weiter schultern. So wurden tiefgreifende strukturelle Reformen möglich, die langanhaltend und kräftig wirken. Solche Reformen sollten auch in der gegenwärtigen Situation fortgesetzter wirtschaftlicher Stagnation insbesondere in Ostdeutschland möglich sein. Die Hartz IV-Reformen reduzieren die Möglichkeiten, Arbeitslosigkeit zu alimentieren. Gerade in den neuen Bundesländern steigt so der Druck, durch einschneidende Reformen zu mehr Wachstum und Beschäftigung zu gelangen. Wenn nun umgesteuert wird, so hoffentlich in die richtige Richtung, in Richtung größerer Flexibilität und dezentraler Entscheidungskompetenzen.

Nicht nur für Ostdeutschland ist das bundeseinheitliche institutionelle Arrangement mit seinen teuren Sozialstandards kaum noch tragbar. Auch im Ruhrgebiet spielen Subventionen und Sozialtransfers auf der einen und inflexible Löhne auf der anderen Seite zusammen, wirken sich schädlich auf die Anreizstrukturen aus und unterbinden marktliche Anpassungsreaktionen. Auch hier wird immer deutlicher, dass man den Weg in eine Sackgasse eingeschlagen hat und ein Richtungswechsel erforderlich ist.

Vorschläge sehen vor, Bundesländer ab einer bestimmten Arbeitslosenquote aus dem bundesdeutschen institutionellen Rahmen des Arbeitsmarktes ausscheren zu lassen.⁹⁶ Letztlich kann man jedoch kaum erfolgreichen Ländern Spielraum vorenthalten, günstigere Wachstumsbedingungen zu schaffen; insbesondere dann nicht, wenn deren Erfolg auf stärkeren Politikanstrengungen beruht. Daher sollte es allen Ländern möglich sein, auf möglichst vielen Feldern eigene Wege zu beschreiten.

Für erfolgreiche Länder sollte ebenfalls die Möglichkeit bestehen, beispielsweise auf aktive Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit zu verzichten, dafür im Land lediglich niedrigere Beitragssätzen zur Arbeitslosenversicherung erheben zu lassen und mit pauschalen Zahlungen bisherige systemimmanente Transfers auszugleichen. In erfolgreichen Ländern setzen im gegenwärtigen System Bund und Bundesagentur für Arbeit bezogen auf die Einwohnerzahl verglichen mit anderen Bundesländern unterdurchschnittlich viel für aktive Arbeitsmarktpolitik ein. Es erfolgt also ein systemimmanenter Transfer aus diesen Ländern. Entsprechend hätten erfolgreiche Länder nach einem Ausstieg pauschale Zahlungen zu leisten. Diese Zahlungen sollten nicht auslaufen. So würde gewährleistet, dass dem Bund weiterhin Mittel für die schwächeren Länder bereitstünden, um sich in diesen überdurchschnittlich stark zu engagieren oder an diese zunächst pauschale Transfers zu leisten. Im Gegensatz

⁹⁶ Vgl. Gillo (2004), S. 17.

zur aktuellen Regelung wären die pauschalen Zahlungen auch für die bereits erfolgreichen Länder unabhängig von der weiteren Entwicklung, beispielsweise der Steuereinnahmen, des Wirtschaftswachstums oder der Arbeitslosenzahlen. Es bestünde somit auch für sie ein größerer Anreiz, eine möglichst erfolgreiche Politik zu betreiben.

Dem irischen Vorbild folgend könnten sich zunächst die neuen Länder aus institutionellen Zwängen befreien und zu dynamischen, nur mit geringen Steuern und Abgaben belasteten Tigern entwickeln. In Ostdeutschland ist der Problemdruck groß genug, um durchgreifende Reformen durchzusetzen. Es besteht die Hoffnung, dass die Möglichkeit, in Ostdeutschland neue Wege zu gehen, Schule macht. Dem positiven Beispiel folgend könnte es zunächst anderen deutschen Problemregionen ermöglicht werden, sich aus dem starren Korsett institutioneller Arrangements zu befreien. Schließlich könnte Deutschland insgesamt von einem Mehr an Flexibilität profitieren. Wirtschafts- und Beschäftigungsdynamik könnten sich besser entfalten.

Literatur

Akerlof, G.; Rose, A.; Yellen, J. und Hessenius, H. (1991): East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity 1/1991, S.1-105.

Bergmann, A. und Schulz, B. (2000): Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, in: Wirtschaft im Wandel 9/2000, Vol. 6, S.243-253.

Barro, R. und Sala-i-Martin, X. (1995): Economic Growth, New York.

Berthold, N. (2003): Ostdeutschland und Mezzogiorno, in: Talábová Z. (Hrsg.), Reform und Transformation, Prag, S. 23-29.

Berthold, N. und von Berchem, S. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 70, Würzburg.

Berthold, N.; Fricke, H.; Drews, S. und Vehrkamp, R. (2003): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh.

Berthold, N. und Fricke, H. (2004): Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, S. 81-110.

Berthold, N. und Neumann, M. (2003): Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – Was bewirken Strukturfonds?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Nr. 3/2003, S.300-319.

Blankart, C. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.

- Blumenwitz, D. (1998): Konsens und Konkurrenz beim Ausbau föderaler Strukturen – Anmerkungen zum Länderfinanzausgleich und zur Föderalisierung der Sozialversicherung, in: Männle, U. (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, S. 49-56.
- Braunerhjelm, P.; Faini, R; Norman, V; Ruane, F. und Seabright, P. (2000): Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization, London.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) (2001): Sozialbericht 2001, Berlin.
- Burda, M. und Busch, U. (2001): West-Ost-Transfers im Gefolge der deutschen Vereinigung, in: Konjunkturpolitik, Vol. 47, S. 1-38.
- DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2002): Fortschritte beim Aufbau Ost, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung, Berlin.
- DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung, Berlin.
- Dohnanyi, K. (2004): Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen – wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden?, in: ifo Schnelldienst 10/2004, Vol. 57, S.3-17.
- Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa, Baden-Baden.
- Fitzenberger, B. und Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 3/2000, Vol. 33, S.357-370.
- Fitzenberger, B. und Speckesser, S. (2001): Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper No.02-16, Mannheim.
- French, R. (1993): Produktdifferenzierung und Arbeitsteilung – Zunehmende Skalenerträge, externe Effekte und monopolistische Konkurrenz im Außenhandel, Heidelberg.
- Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, S. 1-16.
- Gillo, M. (2004): Wachstumskerne fördern, den Arbeitsmarkt entfesseln, in: ifo Schnelldienst 10/2004, Vol. 57, S. 15-17.
- Hospers, G.-J. (2004): Auf der Suche nach neuen Kombinationen von Trends und Tradition, in: Wirtschaftsdienst 7/2004, Vol. 84, S.450-453.
- Hayek, F. v. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 249-265.
- Homburg, S. (2004): Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission am 11. März 2004, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0024, Berlin.
- Huber, E. (1998): Der neue Finanzausgleich: einfach, föderal, gerecht, in: Männle U. (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, S. 223-234.
- Huber, B. und Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst 3/1998, Vol. 78, S. 142-147.

Hujer, R.; Thomsen, S. und Zeiss, C. (2004): The effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion Paper No.1117, Bonn.

Koller, M. (2003): Die stillen Kosten der Einigung, IAB-Kurzbericht Nr. 13/2003.

Koller, M.; Schiebel, W. und Stichter-Werner, A. (2003): Der heimliche Finanzausgleich – Das Beispiel der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2001, IABKurzbericht Nr. 16/2003.

Krugman, P (1991): Increasing Returns and Economic Geography, in: The Journal of Political Economy, Vol. 99, S.483-499.

Kunze, O.-E. (2003): Irland: Keine Tigersprünge mehr beim Wirtschaftswachstum – aber weiter auf der westeuropäischen Überholspur, in: ifo Schnelldienst 6/2003, Vol. 56, S. 58.

Laufer, H. und Münch, U. (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Lenk, T. und Schneider, F. (1999): Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbaus Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 219, Stuttgart, S. 409-437.

Lenk, T. und Schneider, F. (2000): Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive: Trennsystem vs. Verbundsystem, Economics working papers, Linz.

Milbradt, G. (2004): Zukunft Ost – Chance für Deutschland, Dresden.

OECD (1998): OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998, Deutschland, Paris.

OECD (1999): OECD Economic Surveys 1998-1999, Ireland, Paris.

OECD (2003a): OECD Economic Surveys 2002-2003, Ireland, Paris.

OECD (2003b): OECD Economic Outlook 73, Paris.

o.V. (2004): Politiker fordern Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland, in: N24, 12. April 2004, URL des Artikels: www.n24.de/index.php?p200404121031340002.html, Informationsabfrage vom 28.6.2004.

Ragnitz, J. (2002a): Investitionsförderungs-Ost: Grundlegende Reformen wagen!, in: Wirtschaft im Wandel 16/2002, Vol. 8, S. 494.

Ragnitz, J. (2002b): Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und ein Lösungsvorschlag für das ostdeutsche Arbeitsmarktpproblem, Institut für Wirtschaftsforschung Halle Diskussionspapiere, Nr. 168.

Ragnitz, J. (2003a): Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland, Institut für Wirtschaftsforschung Halle Diskussionspapiere, Nr.186, Halle.

Ragnitz, J. (2003b): „Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland“ – nur eine zweitbeste Lösung, in: Wirtschaft im Wandel 1/2003, Vol. 9, S. 2.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988): Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/1991, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999): Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000): Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001, Stuttgart.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart.
- Schlecht, O. (1999): Verschärfte Standortkonkurrenz als Herausforderung der Wirtschaftspolitik; in: Apolte, T.; Caspers, R. und Welfens, P.: Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, S. 12-20, Baden-Baden.
- Schuldt, K.; Temps, C. und Frank, W. (2003): Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands, Rostock.
- Seitz, H. (1999): Subnational Government Bailouts in Germany, CEI-Discussion Paper B 20, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Seitz, H. (2004): Zur zukünftigen Ausgestaltung des „Aufbau Ost“, in: ifo Schnelldienst 10/2004, Vol. 57, S. 11-14.
- Sinn, H.-W. (2002): Die rote Laterne, in: ifo Schnelldienst 23/2002, Vol. 57, S. 3-32.
- Sinn, H.-W. (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, 5. Auflage, München.
- Sinn, H.-W. und Ochel, W. (2003): Social Union, Convergence and Migration, CESifo Working Paper Nr. 961.
- Sinn, H.-W. und Westermann, F. (2001): Two Mezzogiornos, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, Vol. 60, S. 29-54.
- Soltwedel, R. (1987): Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft 1/1987, S. 129-145.
- Stamm, B. (1998): Wettbewerbsföderalismus in der Sozialversicherung, in: Männle, U. (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, S. 235-241.
- Statistisches Bundesamt (2003): Statistisches Jahrbuch 2003 für das Ausland, Wiesbaden.
- Strahm, R. (2002): Thesen, Thesenpapier zur Internationalen Föderalismuskonferenz, Zürich, 12. und 13. April 2002.
- Sturm, R. (2001): Föderalismus in Deutschland, Opladen.
- Spitznagel, E. und Wagner, S. (2004): Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise?, in: IAB Kurzbericht 10/2004, S.1-9.
- Weimann, J. (2004): Vorteil Ostdeutschland, in: ifo Schnelldienst 10/2004, Vol. 57, S. 8-11.
- Wolfinger, C. und Brinkmann, C. (1996): Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29/1996, Vol. 29, S.331-348.

Seit 2001 erschienen:

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

Nr. 53 Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy*, Berlin, S. 35-67.

Nr. 54 Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

von Rainer Fehn, 2002

erschieden in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.

Nr. 55 Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik:

Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.

Nr. 56 Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeSSIONstheoretische Analyse

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.

Nr. 57 Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe

von Norbert Berthold, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürger nah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.

Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürger nah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *CESifo working paper series*, 871, München 2002.

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschieden in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 **Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

Nr. 67 **Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 68 **Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau**

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 69 **Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**

von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2003

Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>