ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bode, Eckhardt et al.

Working Paper — Digitized Version

Fortschritte beim Aufbau Ost: Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 391

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Bode, Eckhardt et al. (2002) : Fortschritte beim Aufbau Ost: Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 391, ISBN 3894562390, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/2770

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

[61 991 898

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

391 KIEL DISCUSSION PAPERS

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW)

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Fortschritte beim Aufbau Ost

Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL • Juni 2002

Inhalt

Vorwort 3

Forschungsleitende Fragestellungen 3

1. Die gesamtwirtschaftliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002 4
- 1.1 Entstehung des Bruttoinlandsprodukts 4
- 1.2 Zur Entwicklung in einzelnen Wirtschaftsbereichen 6
- 1.3 Zur Lage am Arbeitsmarkt 9

2. Räumliches Muster des Aufholprozesses 10
- 2.1 Grundlinien der regionalen Einkommens- und Produktivitätskonvergenz in Deutschland 10
- 2.2 Regionale Wachstumsmuster innerhalb Ostdeutschlands seit 1996 11
- 2.3 Auswirkungen der Strukturanpassung in der ostdeutschen Bauindustrie auf den Konvergenzprozess 14
- 2.4 Regionale Mobilität in den Einkommens- und Produktivitätsverteilungen 14
- 2.5 Regionale Nachbarschaftseffekte 15
- 2.6 Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen 15

3. Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes 15
- 3.1 Wachstum und Strukturwandel 15
- 3.2 Regionale Entwicklung 19
- 3.3 Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen 20

4. Anpassungsprozess und Finanzpolitik 26
- 4.1 Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte seit 1996 26
- 4.2 Länder- und Kommunalhaushalte im Vergleich 26
- 4.3 Verschuldung der öffentlichen Haushalte 27
- 4.4 Infrastrukturkapital und Solidarpakt II 27
- 4.5 Fazit und Ausblick 28

5. Analyse des Arbeitsmarktes 29
- 5.1 Die ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz im Rückblick 1991–2001 30
- 5.2 Demographische Einflüsse auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt 33
- 5.3 Regional differenzierte Analyse von Arbeitsmarktvorgängen 34
- 5.4 Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit 36
- 5.5 Determinanten der Arbeitsnachfrage auf betrieblicher Ebene 39

6. Wohnungsmarkt Ostdeutschland 40
- 6.1 Der Befund 40
- 6.2 Ursachen und Wirkungszusammenhänge 42
- 6.3 Jüngste Entwicklung und Perspektiven 44
- 6.4 Lösungsansätze 44

7. Persönliche Einstellungen der Bevölkerung in Ostdeutschland 45

8. Wirtschaftspolitische Überlegungen zum „Aufbau Ost“ 46

Dieser Bericht wurde am 12. Juni 2002 abgeschlossen. Vom DIW haben Karl Brenke, Alexander Eickelpasch und Dieter Vesper, vom IAB Uwe Blien, Johann Fuchs, Annette Haas, Eugen Spitznagel, Erich Maierhofer und Katja Wolf, vom IfW Eckhardt Bode, Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander und Rüdiger Soltwedel, vom IWH Siegfried Beer, Ulrich Brautzsch, Peter Eitner, Johannes Felder, Cornelia Lang, Birgit Loose und Joachim Ragnitz und vom ZEW Herbert Buscher und Tobias Hagen mitgewirkt. – Publiziert wird der Bericht auch in Wirtschaft im Wandel 7-8 des IWH und im DIW-Wochenbericht.

Vorwort

Trotz der unbestreitbaren Fortschritte beim Aufbau Ost ist die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland unbefriedigend. Nicht nur, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum seit einigen Jahren hinter dem in Westdeutschland zurückbleibt und die Unterbeschäftigung auf hohem Niveau verharrt, gravierender noch ist, dass die Gefahr besteht, dass Mutlosigkeit und Resignation an Gewicht gewinnen. Die Erfolge, die seit Anfang der neunziger Jahre zu verzeichnen sind, treten dabei in den Hintergrund – Erfolge bei der Erneuerung der Infrastruktur, dem Aufbau einer wettbewerbsfähigen Unternehmensbasis sowie – und nicht zuletzt – bei der Verbesserung der materiellen Lebensverhältnisse der Menschen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat vor diesem Hintergrund fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute beauftragt, in jährlichen „Fortschrittsberichten" ausgewählte Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern zu begutachten. Diese fünf Institute – das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) – haben soeben ihren ersten gemeinsamen Bericht fertiggestellt.[1] Ausgewählte Ergebnisse werden im Folgenden präsentiert.

Den Bericht durchzieht – gleichsam als roter Faden – die Erkenntnis, dass die Lage in Ostdeutschland keineswegs so hoffnungslos ist, wie es in der Öffentlichkeit vielfach dargestellt wird. Hoffnung macht vor allem, dass die Industrie einen robusten Wachstumspfad eingeschlagen hat. Hoffnung macht auch, dass zunehmend mehr Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes im weltweiten Wettbewerb mithalten können und auf den internationalen Märkten expandieren. Das bedeutet zugleich, dass die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft immer mehr vom allgemeinen Wirtschaftsverlauf bestimmt wird. In dem Maße, in dem die Anpassungskrise in der Bauwirtschaft überwunden werden kann, ist bei einer Verbesserung des konjunkturellen Umfelds auch wieder mit höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten zu rechnen. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die wirtschaftlichen Probleme der neuen Bundesländer alles andere als gering sind. Denn es zeigen sich strukturelle Defizite, die, wie alle regionalökonomischen Erfahrungen lehren, nur langfristig gelöst werden können. Dabei sollte der Blick mehr als bisher auf die einzelnen Regionen der neuen Bundesländer gerichtet werden, denn Ostdeutschland ist auch in wirtschaftlicher Hinsicht kein einheitliches Ganzes. Weil es Zeit braucht, die noch bestehenden Strukturprobleme zu lösen, verbietet es sich, den Menschen übertriebene Hoffnungen zu machen. Das würde nur weitere Enttäuschungen nach sich ziehen.

Ohne Zweifel bedarf es weiterer wirtschaftpolitischer Anstrengungen für den „Aufbau Ost". Nach Ansicht der Institute kommt es weiterhin vor allem darauf an, durch Investitionen die Standortbedingungen in Ostdeutschland zu verbessern; die Kompensation von Standortdefiziten durch Subventionen sollte hingegen zurückgeführt werden. Mehr Bedeutung als bisher sollte überdies Investitionen in das Humankapital eingeräumt werden – das gebietet die gegenwärtige und erst recht die absehbare demographische Entwicklung.

Forschungsleitende Fragestellungen

Der von den Instituten vorgelegte Bericht beschäftigt sich mit ausgewählten Feldern der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern. Das Schwerpunktthema stellt dabei die Frage dar, wie die Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland einzuschätzen sind. Weitere wichtige Themen sind die Frage der regionalen Differenzierung in den neuen Ländern, die Analyse des Arbeitsmarktes sowie die Untersuchung der Entwicklungen am ostdeutschen Wohnungsmarkt. Überdies werden auf Basis der Analysen des Berichts Überlegungen zu einer stärker wachstumsorientierten Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik angestellt.

Das Verarbeitende Gewerbe hat in den vergangenen Jahren die Rolle eines „Motors" für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern übernommen und damit die Folgen der Anpassungskrise in der Bauwirtschaft und den ihr

1 Die Langfassung des Berichts ist unter http://www.iwh-halle.de abrufbar.

nachgelagerten Wirtschaftszweigen zum Teil kompensiert. Eine offene Frage ist jedoch, ob der Abbau der sich in der Anfangsphase des Transformationsprozesses herausgebildeten strukturellen Defizite innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes vorangekommen ist. Dazu konzentriert sich der Bericht zunächst auf die Analyse des Strukturwandels innerhalb der ostdeutschen Industrie und auf die Frage, welche Rolle den gemeinhin als „zukunftsträchtig" angesehenen Branchen für den Aufholprozess zukommt. Zu untersuchen ist darüber hinaus, wie weit die überwiegend als Schwachpunkt angesehene Vernetzung von Unternehmen vorangekommen ist und wie sich das Fehlen von Großunternehmen mit „Headquarter-Funktionen" auf Lage und Perspektiven der ostdeutschen Wirtschaft auswirkt. Schließlich wird untersucht, wie es um die Chancen einer Fortsetzung der dynamischen Entwicklung im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe bestellt ist. Um hier zu einer Antwort zu kommen, beschäftigt sich der Bericht ausführlich mit ausgewählten Aspekten der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Betriebe und Unternehmen sowie mit der Frage, wie die Standortbedingungen in den neuen Ländern für die Industrieunternehmen einzuschätzen sind.

In der öffentlichen Diskussion wird häufig ein pauschales und zudem negatives Bild über die ostdeutsche Wirtschaft gezeichnet. Es stellt sich aber die Frage, ob dies tatsächlich für alle Regionen gilt. Ausführlich wird deshalb untersucht, wie der Konvergenzprozess auf Ebene der einzelnen Regionen vorangeschritten ist und wie die Beschäftigungsperspektiven der einzelnen Regionen einzuschätzen sind. Dabei wird auch geprüft, inwieweit es ein Süd-Nord-Gefälle wie in den westlichen Bundesländern gibt. Ein weiteres wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist die Frage, welche Rolle den potentiellen Wachstumspolen für die wirtschaftliche Entwicklung zukommt, wichtig auch deshalb, weil sich hieraus direkte Folgen für die Förderpolitik ergeben können.

Ein drittes Themenfeld stellt die Analyse des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland dar. Dabei ist unter anderem auf die Frage einzugehen, inwieweit die hohe Unterbeschäftigung in den neuen Ländern durch die schwache Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes bestimmt ist und welche Determinanten die Arbeitsnachfrage der ostdeutschen Unternehmen bestimmen. Überdies wird erörtert, ob die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland strukturell so verfestigt ist, dass es auch bei stärkerer wirtschaftlicher Dynamik schwer fallen würde, die Arbeitslosen in das Erwerbsleben zu reintegrieren. Hierzu werden umfassende Strukturanalysen der Arbeitslosigkeit präsentiert.

Einen letzten Bereich bildet die Analyse des ostdeutschen Wohnungsmarktes, der wegen der hier zu Tage getretenen Ungleichgewichte die Wirtschaftspolitik erneut motiviert hat, regulierend einzugreifen. Es stellt sich die Frage, was die Ursachen für die hohen Leerstände an Wohnraum sind, ob hierfür in erster Linie die Entwicklung der Bevölkerung und Veränderungen im Wohnverhalten ausschlaggebend sind oder ob hierfür auch wohnungspolitische Fehlanreize verantwortlich zu machen sind.

Die Institute vertreten die Auffassung, dass der Aufbau-Ost auch weiterhin hohen Stellenwert in der Wirtschaftspolitik haben sollte, dass aber in Teilbereichen eine Neuorientierung notwendig ist. Im abschließenden Teil werden deshalb wirtschaftspolitische Überlegungen präsentiert, die darauf abzielen, die Wachstumsdynamik zu stärken und noch vorhandene strukturelle Defizite abzubauen. Das dabei entwickelte Gesamtkonzept hat einen eher langfristigen Charakter und soll aufzeigen, dass es keineswegs gerechtfertigt ist, in Mutlosigkeit und Resignation zu verfallen. Die richtigen Weichenstellungen vorausgesetzt, ist das Szenario eines deutschen „Mezzogiornos" keineswegs realistisch.

1. Die gesamtwirtschaftliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002

1.1 Entstehung des Bruttoinlandsprodukts

Das Jahr 2001 war für die deutsche Wirtschaft in konjunktureller Hinsicht kein gutes Jahr. Dies gilt auch für Ostdeutschland. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung nahm hier lediglich um 0,3% zu, und nach dem in jenem Jahr für alle Bundesländer gleichen Abschlag von 0,4 Prozentpunkten bei der Ermittlung der Wirtschaftsleistung zu Marktpreisen[2] errechnet sich eine Veränderungsrate des rea-

[2] Die Bruttowertschöpfung wird zu Herstellungspreisen ermittelt. Das Bruttoinlandsprodukt, das zu Marktpreisen

Tabelle 1.1-1:
Eckdaten für die ostdeutsche Wirtschaft 1995 - 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bevölkerung (in 1 000)	14 204	14 152	14 112	14 051	13 981	13 924	13 794
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,9
Bruttoinlandsprodukt[a] (Mrd. Euro)	200,82	207,30	210,70	212,68	217,02	219,23	219,01
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,5	3,2	1,6	0,9	2,0	1,0	-0,1
Erwerbstätige im Inland (in 1 000 Personen)	6 048	6 007	5 936	5 950	5 983	5 917	5 799
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,9	-0,7	-1,2	0,2	0,6	-1,1	-2,0
je 1 000 Einwohner	426	425	421	423	428	425	420
Arbeitnehmer im Inland (in 1 000 Personen)	5 579	5 536	5 450	5 446	5 467	5 394	5 277
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,8	-0,8	-1,6	-0,1	0,4	-1,3	-2,2
Selbständige (in 1 000 Pers.)	469	471	485	503	516	523	522
Veränderung zum Vorjahr (in %)	2,5	0,4	3,0	3,6	2,4	1,5	-0,2
Unterbeschäftigung[b] (in 1 000 Personen)	1 916	1 843	1 837	1 839	1 829	1 740	1 697
darunter:							
Registrierte Arbeitslose (in 1 000 Personen)	971	1 083	1 249	1 256	1 227	1 244	1 259
Teilnehmer in ABM (in 1 000 Personen)	291	261	221	298	332	232	173
Produktivität[c] (in 1 000 Euro)	33,2	34,5	35,5	35,7	36,3	37,0	37,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,4	3,9	2,9	0,7	1,5	2,1	1,9
Lohnquote[d] (in %)	64,7	62,9	61,2	60,8	61,0	60,7	59,4
Westdeutschland = 100							
Produktivität[e]	64,8	66,8	67,7	67,3	67,9	68,4	70,1
Lohnquote[d]	119,7	117,1	115,7	116,3	116,3	115,2	112,3
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer im Inland	75,0	75,7	75,9	76,2	77,2	77,4	77,5

[a] In Preisen von 1995. – [b] Registrierte Arbeitslose, Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III, Teilnehmer in ABM (einschl. SAM), in beruflicher Weiterbildung sowie in Deutschlehrgängen, Kurzarbeit und Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten, Bezieher von Vorruhestandsgeld. – [c] Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (Inland). – [d] Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. – [e] Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland.

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

len Bruttoinlandsprodukts von -0,1%. Die Wirtschaftsleistung hat demnach stagniert.

Dabei zeigten sich, wie schon in den Jahren zuvor, bei den einzelnen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedliche Entwicklungen. Auf der einen Seite der Skala stand weiterhin das Verarbeitende Gewerbe, das auch im letzten Jahr die Produktion kräftig (um reichlich 5%) steigern konnte – wobei sich allerdings in der zweiten Jahreshälfte die allgemein eintrübende Konjunktur dämpfend bemerkbar machte (vgl. hierzu Kapitel 1.2.1). Auf der anderen Seite stand wiederum die Bauproduktion, deren rasante Talfahrt anhielt (vgl. Kapitel 1.2.2).

Die Beschäftigung nahm deutlich ab; im Jahr 2001 war sie um 2% oder um 120 000 Erwerbstätige (Inlandskonzept) geringer als im vorhergehenden Jahr (vgl. auch Kapitel 1.3). Die Hälfte des Beschäftigungsabbaus fand allerdings auf dem so genannten Zweiten Arbeitsmarkt statt – bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der im Rahmen der so genannten Strukturanpassungsmaßnahmen subventionierten Beschäftigung. Zugleich nahm die Pro-Kopf-Produktivität weiter kräftig zu (preisbereinigt um 1,9%). Dadurch konnte beim Produkti-

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

vitätsrückstand gegenüber den alten Bundesländern weiter etwas aufgeholt werden. Die Arbeitskosten (je Arbeitnehmer gerechnet) sind in etwa im Gleichschritt mit denen in Westdeutschland gestiegen.

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

1.2 Zur Entwicklung in einzelnen Wirtschaftsbereichen

1.2.1 Verarbeitendes Gewerbe

Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe[3] hat seine Rolle als Wachstumsmotor bis ins vergangene Jahr hinein halten können (vgl. Tabelle 1.2.-1). Das Produktionswachstum hob sich auch im Jahr 2001 deutlich von dem anderer Wirtschaftszweige in den neuen Bundesländern ab, auch übertraf die Wachstumsrate wiederum deutlich jene des Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland. Zudem wurde – wenn auch nur leicht – die Beschäftigung weiter aufgestockt. Die Lohnanhebungen fielen – je Arbeitnehmer gerechnet – durchaus moderat aus, auch wenn die Arbeitskosten etwas stärker als im Verarbeitenden Gewerbe der alten Bundesländer anzogen. Sehr viel kräftiger nahm indes die Produktivität zu – entsprechend ging die Lohnquote weiter zurück. Im letzten Jahr lag sie erstmals unter westdeutschem Niveau und belief sich auf 95% des westdeutschen Wertes; bereinigt waren es 98%.[4]

Auch im letzten Jahr konnte die ostdeutsche Industrie beim Absatz insbesondere auf den überregionalen Märkten expandieren. Die Auslandslieferungen überstiegen 2001 den Wert des vorhergehenden Jahres um reichlich ein Achtel. Beim Inlandsumsatz war die Wachstumsrate halb so groß. Zum Teil liegt das auch daran, dass sich in der ostdeutschen Industrie die Anpassungskrise der Bauwirtschaft bemerkbar machte. So verzeichnete die Herstellung von Glas, Keramik und Steinen und Erden im letzten Jahr Umsatzeinbußen. Fast alle anderen Branchen kamen dagegen auf Umsatzzuwächse.

Weil es dem ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe immer mehr gelungen ist, auf den überregionalen Märkten Fuß zu fassen, hängen die Wachstumsmöglichkeiten in zunehmendem Maße vom allgemeinen konjunkturellen Umfeld ab. Das zeigte sich im Herbst des letzten Jahres sehr deutlich, als infolge der verstärkten Eintrübung der Konjunktur das Produktionswachstum abgebremst wurde (vgl. Abbildung 1.2-1). Allerdings erwies sich dabei das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe gegenüber der generellen Abschwächung als resistenter als das in den alten Ländern. Dies ist mit ein Grund dafür, dass für das laufende Jahr wieder mit einem durchaus kräftigen Wachstum in diesem Wirtschaftsbereich zu rechnen ist. Anzeichen der Erholung zeigen sich bereits bei den Auftragseingängen, die der Tendenz nach seit Ende letzten Jahres angezogen haben. Wiederum besonders stark ist der Wert der Orders aus dem Ausland angestiegen – vor allem beim Investitionsgüter produzierenden Gewerbe. Bei einer kleinen Industrie wie der ostdeutschen machen sich dabei Großaufträge – oder das Ausbleiben solcher – allerdings sehr stark bemerkbar.

1.2.2 Baugewerbe

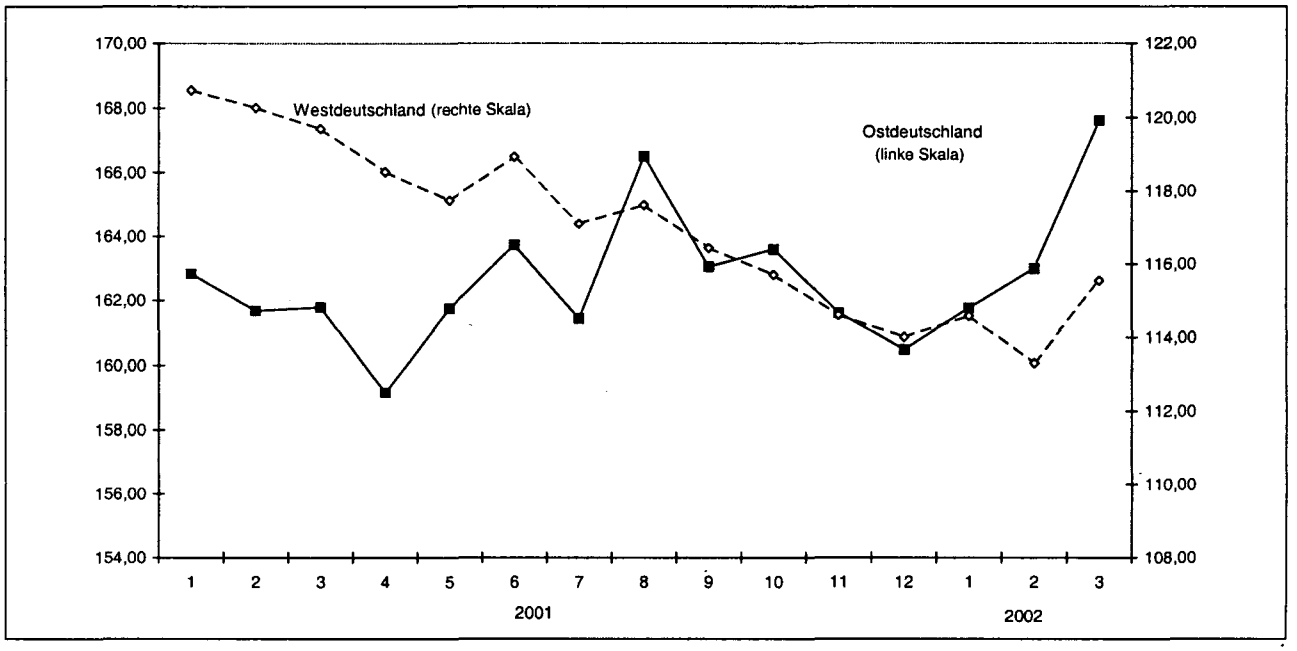
Noch immer nicht abgeschlossen ist der strukturelle Anpassungsprozess im ostdeutschen Baugewerbe. Die Bauinvestitionen schrumpften 2000 und 2001 um 10% bzw. 12%. Vor allem wurde im letzten Jahr der Wohnungsbau eingeschränkt. Bei den Bau-

---

3 Eine vertiefende Analyse der längerfristigen Entwicklung im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe findet sich in Kapitel 3 dieses Berichts.

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

Abbildung 1.2-1:
Nettoproduktion im ostdeutschen und im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe (1995=100)



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle 1.2.-1:
Zur Entwicklung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes[a]

	1991	1995	1998	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung[b] in 1 000 Euro	13 612	21 582	26 770	27 718	30 375	31 996
Erwerbstätige (in 1000)	1 751	905	879	865	875	879
Arbeitnehmer (in 1000)	1 696	851	823	810	817	821
Selbständige und mithelfende Familienangehörige (in 1 000)	55	54	56	56	58	58
Bruttowertschöpfung[b] je Erwerbstätigen in Euro	7 776	23 854	30 447	32 032	34 730	36 420
Bruttowertschöpfung[b] je Einwohner in Euro	930	1 519	1 905	1 983	2 182	2 320
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	120	64	63	62	63	64
Lohnquote[c]	142	96	77	74	69	67
Lohnquote bereinigt[d]	146	102	82	79	74	72
Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer in Euro	9 369	19 697	21 182	21 715	22 255	22 863
	Entwicklung, 1991 = 100					
Bruttowertschöpfung[b] in 1 000 Euro	100	159	197	204	223	235
Erwerbstätige (in 1 000)	100	52	50	49	50	50
Arbeitnehmer (in 1 000)	100	50	49	48	48	48
Selbständige und mithelfende Familienangehörige (in 1 000)	100	99	102	101	105	106
Bruttowertschöpfung[b] je Erwerbstätigen in Euro	100	307	392	412	447	468
Bruttowertschöpfung[b] je Einwohner in Euro	100	163	205	213	234	249
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	100	53	52	52	53	53
Lohnquote[c]	100	68	54	52	49	47
Lohnquote bereinigt[d]	100	70	56	54	51	49
Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer in Euro	100	210	226	232	238	244

[a]Ohne Berlin. – [b]In Preisen von 1995. – [c]Arbeitnehmerentgelte in % der gesamten Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen. – [d]Arbeitnehmerentgelte in % der von den Arbeitnehmern erbrachten (geschätzten) Bruttowertschöpfung.

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

maßnahmen von Ländern und Gemeinden kam es ebenfalls zu kräftigen Produktionseinschränkungen; hier machte sich bemerkbar, dass die ostdeutschen Gebietskörperschaften angesichts knapper Kassen die Mittel für Investitionen kürzten. In Anbetracht hoher Leerstandsquoten und einer insgesamt unbefriedigenden Wirtschaftsentwicklung wurde auch die Produktion bei den Gewerbebauten erheblich gedrosselt.

In diesem Jahr wird sich die Abschwächung der Bautätigkeit abschwächen, allerdings mit einem viel geringeren Tempo als in den letzten Jahren. Das zeigen auch die bisher zur Verfügung stehenden Indikatoren. Danach zeigt sich, dass Ende 2001 die Talfahrt bei den Bauinvestitionen deutlich an Tempo verloren hat. Und der saison- und arbeitstäglich bereinigte Produktionsindex für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe lässt fast auf eine Stagnation der Bautätigkeit schließen. Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass die Talsohle bereits erreicht ist. Beim Wohnungsbau dürften sich zwar das in diesem Jahr in Kraft getretene Programm „Stadtumbau Ost" sowie die Tatsache, dass die förderungsbedingten dämpfenden Effekte beim Eigenheimbau (Einschränkung des förderwürdigen Kreises der Haushalte) ausklingen, positiv auswirken. Doch gibt es eine hohe Leerstandsquote bei Wohnungen, und auch wegen der angespannten Lage vieler Wohnungsbaugesellschaften bleibt die Investitionstätigkeit schwach. Schwer einzuschätzen ist die Entwicklung des Gewerbebaus. Nach den Baugenehmigungen ist mit einer Abschwächung der Produktionsrückgänge zu rechnen.

Beim öffentlichen Bau sind ebenfalls weitere Produktionseinschränkungen zu erwarten, denn die Investitionsprogramme des Bundes werden nicht ausreichen, um die Investitionszurückhaltung der Kommunen auszugleichen. Aber immerhin: Die öffentliche Hand baut je Einwohner gerechnet in den neuen Bundesländern sehr viel mehr als in Westdeutschland – im Jahr 2001 waren die Pro-Kopf-Investitionen um 80% höher als dort. Beim Gewerbebau lag dieser Wert um 50% über westdeutschem Niveau, und beim Wohnungsbau lag er um 20% darunter.

Eine Abschwächung des Produktionsrückgangs bedeutet freilich nicht, dass der Anpassungsdruck, der auf den ostdeutschen Bauunternehmen lastet, sich verringert. Im letzten Jahr waren die Unternehmen nicht nur mit dem Problem sinkender Nachfrage konfrontiert, sondern auch mit sinkenden Preisen für Bauleistungen. Die Arbeitskosten sind dagegen – je Arbeitnehmer gerechnet – gestiegen. In einer solchen Konstellation ist ein Beschäftigungsabbau unvermeidlich. Zu erwarten ist überdies, dass es zu weiteren Kapazitätsanpassungen kommen wird.

1.2.3 Dienstleistungen

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

Nach den vorliegenden Angaben der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat sich in jüngster Zeit der Dienstleistungssektor in Ostdeutschland schlechter als in den alten Bundesländern entwickelt – sowohl mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und dementsprechend auch hinsichtlich der Erwerbstätigkeit, die 2001 sogar etwas geringer war als im Jahr zuvor (vgl. Tabelle 1.2-2). Verantwortlich für das wiederum unbefriedigende Ergebnis dürften mehrere Entwicklungen sein:

- Eine nicht geringe Rolle spielt der seit geraumer Zeit anhaltende Abbau von Personal im öffentlichen Dienst. Weil im Staatssektor die Wirtschaftsleistung im Wesentlichen durch den Input-Faktor „Arbeitskosten" bestimmt wird, ergibt sich durch den Beschäftigungsabbau bei der um die Preissteigerungen bereinigten Rechnung eine negative Veränderungsrate der Bruttowertschöpfung.[5]
- In jenen Teilen des Dienstleistungsgewerbes, in denen vornehmlich Güter für Unternehmen produziert werden, dürfte sich die insgesamt schwache Wirtschaftsentwicklung bemerkbar gemacht haben. Vor allem hat die starke Produktionseinschränkung in der Bauwirtschaft auch ins Dienstleistungsgewerbe hinein Multiplikatorwirkung entfaltet (etwa beim Transportgewerbe, beim Baustoffhandel, bei Ingenieurdiensten oder bei Baufinanzierungen).
- Wohl noch stärker zu Buche geschlagen hat die schwache Einkommensentwicklung, die sich dämpfend auf den Privaten Verbrauch ausgewirkt hat, der den Wirtschaftsverlauf in den

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

Tabelle 1.2-1:
Zur aktuellen Entwicklung des ostdeutschen und des westdeutschen Dienstleistungssektors
- Veränderungen gegenüber Vorjahr in % -

	Neue Bundesländer (ohne Berlin)				Alte Bundesländer (ohne Berlin)			
	Alle Dienstleistungsbereiche	darunter			Alle Dienstleistungsbereiche	darunter		
		Handel, Gastgewerbe, Verkehr	Finanzierung, Vermietung, Untern.-dienste	Öffentliche und private Dienstleister		Handel, Gastgewerbe, Vekehr	Finanzierung, Vermietung, Untern.-dienste	Öffentliche und private Dienstleister
Bruttowertschöpfung[a]								
2000	1,8	2,5	3,7	-0,2	3,9	4,9	4,9	1,6
2001	0,9	2,5	2,0	-1,2	2,2	2,3	3,0	0,7
Erwerbstätige								
2000	0,3	0,6	3,9	-1,2	3,1	2,5	7,3	1,6
2001	-0,2	-0,9	2,4	-0,7	1,3	0,5	3,6	0,7
Produktivität[b]								
2000	1,5	1,9	-0,2	1,0	0,8	2,3	-2,3	0,1
2001	1,1	3,5	-0,5	-0,6	0,9	1,8	-0,6	0,0
Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer								
2000	0,9	1,7	-0,3	1,1	0,8	0,9	0,5	0,5
2001	1,1	0,9	0,5	1,3	1,5	1,7	1,3	1,3

[a]In Preisen von 1995 – [b]Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Preisen von 1995.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

konsumnahen Teilen des Dienstleistungssektors gedämpft hat. Im Einzelhandel war nach den verfügbaren Informationen die Leistung sogar geringer als im Jahr zuvor. Trotz der einkommenssteigernden Wirkungen durch die Steuerreform sind im letzten Jahr die Realeinkommen in den neuen Bundesländern gesunken – was auch am Rückgang bei der Beschäftigung liegt.

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

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

1.2.4 Landwirtschaft

Die Produktion in der ostdeutschen Land- und Forstwirtschaft konnte im vergangenen Jahr kräftig gesteigert werden. Weiter abgenommen hat allerdings die Zahl der Beschäftigten in der ostdeutschen Landwirtschaft. Die Produktionsentwicklung in der ostdeutschen Landwirtschaft reflektiert dabei vor allem die günstigen Produktionsbedingungen dort. Anders als in Westdeutschland dominieren Großbetriebe, die effizienter und kostengünstiger wirtschaften können als die in Westdeutschland überwiegenden Familienunternehmen. Hinzu kommt, dass weite Teile der neuen Länder aufgrund ihrer natürlichen Standortbedingungen für landwirtschaftliche Produktionen prädestiniert sind.

1.3 Zur Lage am Arbeitsmarkt

Die leicht rückläufige gesamtwirtschaftliche Produktion hat im Jahr 2001 die an sich schon ungünstige Lage am Arbeitsmarkt zusätzlich belastet.[6] Die Beschäftigung ging erneut um mehr als

6 Eine genauere Analyse des Arbeitsmarktes findet sich in Kapitel 5.

Tabelle1.3-1:
Eckdaten zum Arbeitsmarkt in Ostdeutschland (ohne Berlin)
- Inländerkonzept -

	1999	2000	2001	2002	2003
	in 1 000 Personen				
Erwerbstätige in Ostdeutschland (Inland)	5 983	5 917	5 799	5 720	5 730
Erwerbstätige in Ostdeutschland im ersten Arbeitmarkt	5 653	5 687	5 626	5 570	5 600
Pendlersaldo	-290	-300	-310	-320	-330
Erwerbstätige aus Ostdeutschland (Inländer)	6 273	6 217	6 109	6 040	6 060
Erwerbstätige aus Ostdeutschland im ersten Arbeitsmarkt	5 943	5 987	5 936	5 890	5 930
Unterbeschäftigung	1 827	1 737	1 696	1 676	1 637
darunter: registrierte Arbeitslose	1 227	1 244	1 259	1 253	1 225
Nachrichtlich: Arbeitslosenquote	16,8	17,1	17,5	17,6	17,2

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

100 000 Personen zurück (vgl. Tabelle 1.3-1). Dies war maßgeblich durch die erneute Entlassungswelle im Baugewerbe und die weitere Reduzierung des Personalbestandes im öffentlichen Sektor bedingt. Zudem wurden Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zurückgeführt. Das ganze Ausmaß des Rückgangs des gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes wird aber erst bei Betrachtung des geleisteten Arbeitsvolumens, d. h. der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden, sichtbar: Es nahm im Jahr 2001 mit 2,6% deutlich stärker ab als die Zahl der Erwerbstätigen, die um rund 2% zurückgingen.

Auch im Jahr 2002 wird im Zuge des schwachen Produktionswachstums die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt nochmals um knapp 80 000 Personen zurückgehen. Erst im kommenden Jahr dürfte mit der dann etwas kräftigeren Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion auch die Beschäftigung wieder leicht steigen. Auch der Rückgang des Arbeitsvolumens wird sich dann deutlich abflachen.

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

Das tatsächliche Ausmaß der gesamten Unterbeschäftigung ist jedoch nach wie vor wesentlich höher als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Mehr als jeder Fünfte der Erwerbspersonen hat keinen regulären Arbeitsplatz. Das absolute Niveau der Unterbeschäftigung liegt aber unter dem Niveau in den neunziger Jahren. Dies liegt aber vor allem an der seither eingetretenen Abnahme des Erwerbspersonenpotentials.

2. Räumliches Muster des Aufholprozesses

2.1 Grundlinien der regionalen Einkommens- und Produktivitätskonvergenz in Deutschland

Über die gesamten neunziger Jahre hinweg betrachtet ist Ostdeutschland im wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber Westdeutschland ein gutes Stück weit vorangekommen – auch wenn der Prozess in der zweiten Hälfte ins Stocken geraten ist. In den Standardindikatoren der Konvergenzanalyse (vgl. Tabelle 2.1-1) zeigt sich das Aufholen daran, dass sich die Mittelwerte für die relativen Produktivitäten und die relativen Pro-Kopf-Einkommen in den 112 ostdeutschen bzw. 327 westdeutschen Kreisen im Zeitablauf deutlich in Richtung auf den Bundesdurchschnitt entwickelt

Tabelle 2.1-1:
Regionale Konvergenz und Divergenz der Produktivitäten und Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland 1992-2000 – Mittelwerte und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Kreisen

Jahr	Mittelwert		Variationskoeffizient[a]	
	Produktivität[b]	Pro-Kopf-Einkommen[c]	Produktivität[b]	Pro-Kopf-Einkommen[c]
	112 Kreise in Ostdeutschland			
1992	0,582	0,500	13,2	26,5
1994	0,739	0,660	9,5	25,0
1996	0,767	0,704	7,4	24,3
1998	0,769	0,702	8,0	25,3
2000	0,769	0,670	8,0	25,3
	327 Kreise in Westdeutschland			
1992	1,143	1,171	13,1	37,6
1994	1,089	1,116	12,7	37,5
1996	1,080	1,101	13,3	38,2
1998	1,079	1,102	14,1	39,4
2000	1,079	1,113	14,1	41,0

[a]Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100. – [b]Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigem relativ zum Bundesdurchschnitt (Durchschnitt über alle 439 Kreise =1). – [c]Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Bundesdurchschnitt.

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Berechnungen des IfW.

haben: Die durchschnittliche Produktivität in den ostdeutschen Kreisen ist im Zeitraum 1992-2000 von 58,2% auf 76,9% des Bundesdurchschnitts gestiegen; die in den westdeutschen Kreisen ist von 114,3% auf 107,9% gesunken.

Aber auch innerhalb Ostdeutschlands haben sich die regionalen Disparitäten gegenüber 1992 verringert: Insbesondere bei der Produktivität ist der Variationskoeffizient deutlich von 13,2% auf 8% (der Durchschnittsproduktivität) gesunken; beim Pro-Kopf-Einkommen war der Rückgang allerdings weniger stark.[7] Insgesamt sind, wie ein Ost-West-Vergleich der Variationskoeffizienten zeigt, die regionalen Produktivitäts- und Einkommensdisparitäten innerhalb Ostdeutschlands deutlich geringer als innerhalb Westdeutschlands.

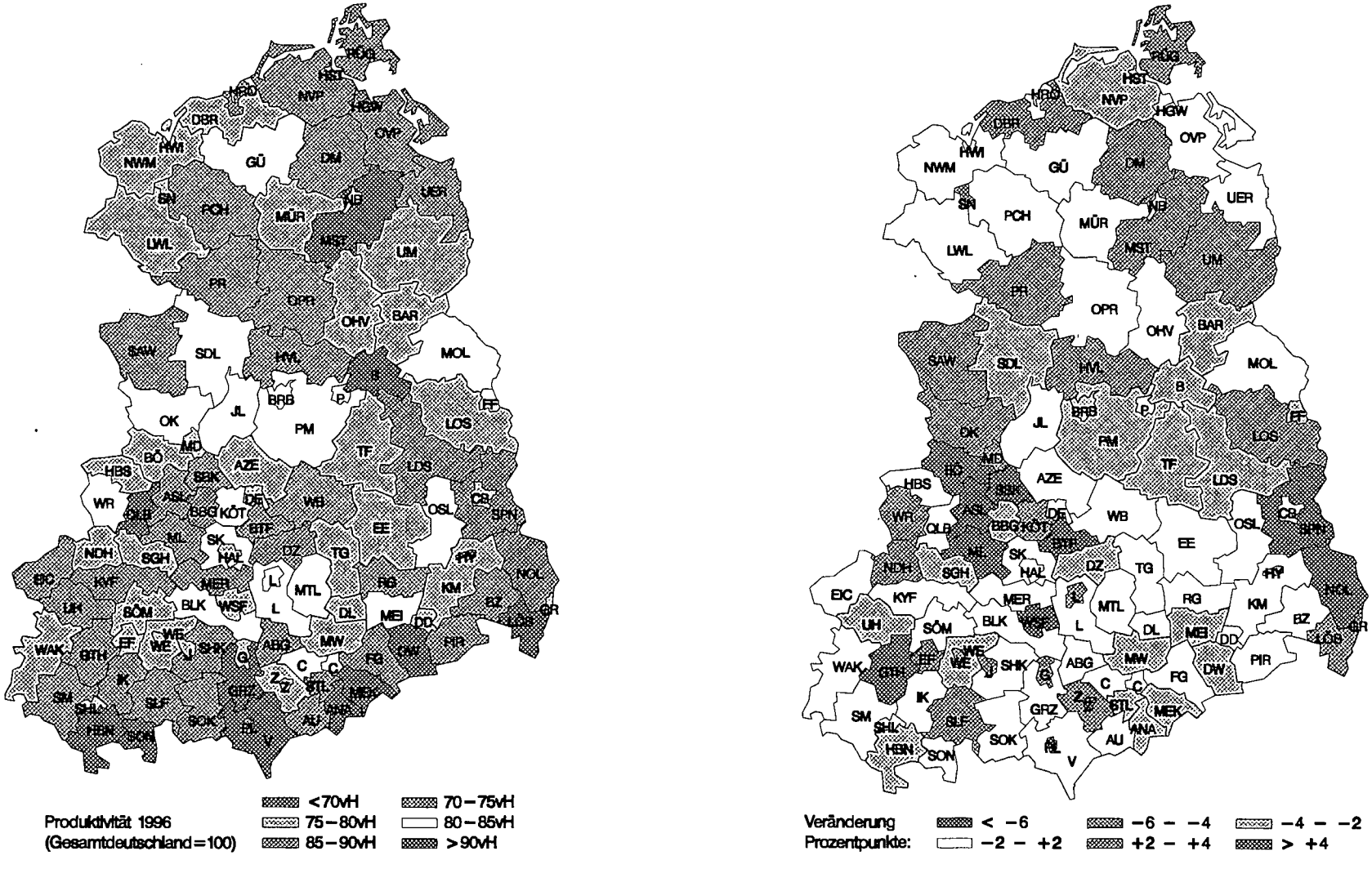
Seit Mitte der 90er Jahre ist allerdings sowohl die „globale" Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland als auch die „regionale" Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands ins Stocken geraten; seither haben sich die regionalen Disparitäten in den Pro-Kopf-Einkommen und Produktivitäten nicht weiter verringert. Man könnte hier sogar von einer leichten Divergenz sprechen.

2.2 Regionale Wachstumsmuster innerhalb Ostdeutschlands seit 1996

Ein Blick zunächst auf die Veränderung der relativen Produktivitäten in den einzelnen Kreisen im Laufe der zweiten Hälfte der 90er Jahre (Abbildung 2.2-1, rechte Graphik) zeigt ein recht heterogenes Bild. Eine eindeutige räumliche Ballung von Regionen, die sich besonders günstig oder besonders ungünstig entwickelt haben, ist nicht auszumachen. Auch gibt es keine Anzeichen für ein zunehmendes Süd-Nord-Gefälle, wie es in Westdeutschland besteht und auch für die neuen Länder vielfach vermutet wird: Weder sind die Produktivitäten in den nördlichen Landesteilen insgesamt merklich langsamer gestiegen als in den südlichen, noch sind in den Niveaus systematische Unterschiede festzustellen (vgl. Abbildung 2.2-1, linke Graphik). Der Grund dafür, dass sich die Tendenz zu einem Süd-Nord-Gefälle, wie es sich in der ersten Hälfte der Dekade angedeutet haben mag, nicht weiter fortgesetzt hat, liegt auch daran, dass sich weite Teile Sachsens – insbesondere die Grenzregionen zu Polen und Tschechien sowie der

7 Bei den Unterbeschäftigungsquoten hat es dagegen keine eindeutige Tendenz zu einer Verringerung der regionalen Disparitäten gegeben. Wie unten noch näher ausgeführt werden wird, liegt dies auch daran, dass die Einkommens- und Produktivitätszuwächse in einigen Regionen durch eine „passive Sanierung" erzielt wurden.

Abbildung 2.2-1:
Relative Produktivität in ostdeutschen Landkreisen 1996[a] und Veränderung 1996 – 2000[b]

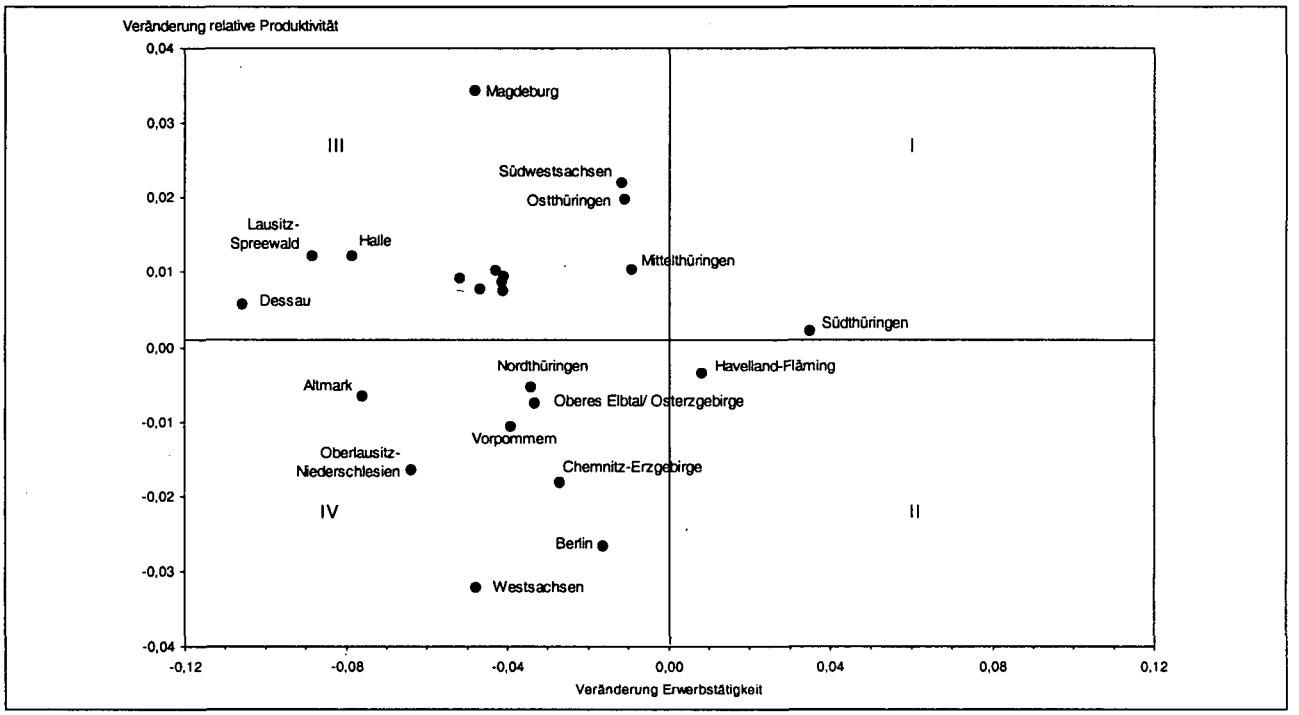


[a]Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigen relativ zum Durchschnitt über alle 439 Kreise in Deutschland. – [b]Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; –: Divergenz).

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002); Berechnungen des IfW.

Bibliothek des Instituts
für Weltwirtschaft Kiel

Abbildung 2.2-2:
Veränderungen der Produktivität[a] und der Erwerbstätigkeit[b] in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen 1996-2000



[a]Wachstumsdifferenz in der relativen Produktivität zwischen Raumordnungsregion und Bund insgesamt (Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen); ein Wert von 0,02 besagt, dass die regionale Produktivität um 2 Prozentpunkte schneller gestiegen ist als im Bundesdurchschnitt. – [b]Veränderungsrate der Erwerbstätigenzahl; ein Wert von 0,02 besagt, dass die regionale Erwerbstätigenzahl um 2 Prozentpunkte angestiegen ist.

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Berechnungen des IfW.

Raum Leipzig – gegen Ende der Dekade nicht mehr so günstig entwickelt haben wie zuvor. Dies dürfte auch mit der Strukturkrise der Bauwirtschaft zu tun haben.

Stellt man die Entwicklungen der Produktivität in den einzelnen ostdeutschen Regionen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen[8] gegenüber, so lassen sich vier Entwicklungsmuster unterscheiden (Abbildung 2.2-2).[9]

- Für Regionen, die in den oberen rechten Quadranten (I) fallen, trifft das Attribut „aktive Sanierung" zu: Sie holen bei der Produktivität gegenüber dem Westen auf und weiten dabei auch noch die Beschäftigung aus. Diesen Fall hat es unter den ostdeutschen Raumordnungsregionen nur in Südthüringen (Eisenach, Suhl) gegeben, wo – vornehmlich aufgrund des Eisenacher „Automobil-Clusters" – vorwiegend die Beschäftigung stieg.
- In den unteren rechten Quadranten (II) fallen Regionen, die ein positives Beschäftigungswachstum haben, bei der Produktivität aber nicht Schritt halten. Auch hier findet sich mit der Raumordnungsregion Havelland-Fläming nur eine Region.
- Für den oberen linken Quadranten (III) erscheinen die Attribute „passive Sanierung" und/oder Rationalisierung angemessen. Die Produktivität steigt auf Kosten der Beschäftigung, oder es ist ein „arbeitskräftefreies Wachstum" zu beobachten, weil extrem kapitalintensive Investitionen keine nennenswerten Beschäftigungseffekte haben. In diesen Quadranten fallen 14 der 23 Raumordnungsregionen, darunter die einstmals durch den Braunkohlebergbau dominierten südlichen Landesteile Brandenburgs (Lausitz-Spreewald), die sächsisch-thüringische Grenzregion (Südwestsachsen mit Zwickau und Plauen; Ostthüringen mit Gera und Jena) sowie Halle und Magdeburg.
- Schließlich finden sich im unteren linken Quadranten (IV) Regionen, deren Entwicklungen

8 Die Ausdrücke Erwerbstätigkeit und Beschäftigung werden im Folgenden synonym verwendet.

9 Der Übersichtlichkeit halber werden im Folgenden Raumordnungsregionen statt Kreise betrachtet. Die vier Entwicklungsmuster werden durch die vier – mit römischen Zahlen gekennzeichneten – Quadranten des Diagramms repräsentiert.

vor allem deshalb als besonders kritisch angesehen werden könnten, weil sie nicht nur einen Rückgang der Produktivität gegenüber dem Bundesdurchschnitt, sondern gleichzeitig auch noch einen Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen haben. Neben Vorpommern (Stralsund, Greifswald), der Altmark, Nordthüringen und Berlin sind darunter weitere drei der fünf sächsischen Raumordnungsregionen: Oberlausitz-Niederschlesien (Görlitz, Hoyerswerda), Westsachsen (Leipzig) und Chemnitz-Erzgebirge. Werden die Ergebnisse einer vergleichbaren Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen und der Zuwanderungsraten bei der Bevölkerung hinzugezogen, so zeigt sich, dass auch der Raum Halle-Dessau im südlichen Sachsen-Anhalt und das südliche Brandenburg (Lausitz-Spreewald) eine recht kritische Entwicklung genommen haben: Sie verzeichneten bei deutlich sinkendem Pro-Kopf-Einkommen erhebliche Bevölkerungsverluste.[10]

Den letztgenannten Regionen ist gemeinsam, dass sie entweder geographisch eine besondere Randlage haben (Oberlausitz-Niederschlesien, Vorpommern) und/oder die gravierenden strukturellen Umwälzungen nach der Wiedervereinigung durch den Erhalt und Aufbau besonders kapitalintensiver (aber arbeitsplatzarmer) Wirtschaftszweige wie der chemischen Grundstoffindustrie oder dem Braunkohlebergbau zu bewältigen suchten (Dessau, Halle, Leipzig, Lausitz), von denen für die übrige regionale Wirtschaft vergleichsweise geringe Impulse zu erwarten sind, weil sie weniger als viele andere Industrien auf Zulieferer und Absatzmärkte vor Ort angewiesen sind (vgl. Kapitel 3.2).

2.3 Auswirkungen der Strukturanpassung in der ostdeutschen Bauindustrie auf den Konvergenzprozess

Ein Grund für die schwache Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern seit Mitte der neunziger Jahre ist die Strukturkrise der Bauwirtschaft. War sie in der Phase der wirtschaftlichen Transformation und des Aufbaus aufgrund des erheblichen Nachholbedarfs bei der Infrastruktur, des Wohnungs- und des gewerblichen Baus zunächst eine der treibenden Kräfte der Konvergenz zwischen Ost und West, so hat sie sich mittlerweile eher zu einer „Konvergenzbremse" entwickelt, weil die bestehenden Kapazitäten bei rückläufiger Nachfrage nicht mehr ausgelastet werden können. Aus einer längerfristigen Perspektive kann die Wachstumsschwäche Ostdeutschlands in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mithin als Teil einer zyklischen Schwankung der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung um den langfristigen Konvergenzpfad angesehen werden: Wären die hohen Kapazitäten im Baugewerbe Anfang der neunziger Jahre nicht aufgebaut worden, so hätte Ostdeutschland in dieser Zeit nicht so schnell gegenüber dem Westen aufholen können und wäre die Abschwächung des Wachstums in der zweiten Hälfte geringer ausgefallen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel Sachsens. Das Bundesland gehörte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – auch wegen der dort starken Expansion der Bauwirtschaft – zu den wachstumsstärksten ostdeutschen Regionen. Nach 1996 litt es im Gegenzug aber auch überdurchschnittlich stark unter der Strukturkrise in der Bauwirtschaft und fiel aus der Spitzengruppe der wachstumsstärksten Regionen heraus. Die Tatsache, dass ein Süd-Nord-Gefälle in der Wirtschaftskraft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht mehr festgestellt werden kann, hat somit auch mit der Entwicklung der Bauwirtschaft zu tun.

2.4 Regionale Mobilität in den Einkommens- und Produktivitätsverteilungen

Für eine Beurteilung der künftigen Wachstumsaussichten ostdeutscher Regionen insgesamt ist es schließlich wichtig zu wissen, inwieweit sich die regionalen Produktivitäts- und Einkommenshierarchien in Ostdeutschland bereits verfestigt haben. Eine Verfestigung könnte ein Indiz dafür sein, dass es produktivitätsschwache Regionen vergleichsweise schwer haben, in der Einkommenshierarchie aufzusteigen. Tatsächlich war die Mobilität der Kreise in der Produktivitätshierarchie über die gesamten neunziger Jahre hinweg deutlich höher als in Westdeutschland; auch ist sie über die Zeit hinweg nicht merklich zurückgegangen. Bei den Pro-

10 Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass der Raum Leipzig trotz schwacher Wirtschaftsentwicklung noch Netto-Zuwanderungen erfahren hat. Wegen des Geburtendefizits war aber auch hier die Bevölkerungszahl insgesamt rückläufig. Der Bevölkerungsrückgang im wirtschaftsschwachen ostsächsischen Landesteil (Oberlausitz-Niederschlesien) resultiert demgegenüber vornehmlich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburtendefizit).

Kopf-Einkommen war die Mobilität zwar geringer als in Westdeutschland. Jedoch äußert sie sich hier nicht in erster Linie in den Einkommensgrößen, sondern eher darin, dass sich die Bevölkerungszahlen den ökonomischen Gegebenheiten anpassen – durch Abwanderungen aus den Regionen, die besonders ungünstige Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven aufweisen, und eine daraus resultierende Abnahme der Geburtenrate.

2.5 Regionale Nachbarschaftseffekte

Für die Konzeption räumlich selektiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist die Frage relevant, inwieweit sich benachbarte Regionen gegenseitig in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung beeinflussen und ob es Wachstumspole gibt, die besonders starke Entwicklungsimpulse auf ihr regionales Umfeld ausstrahlen. Im Rahmen einer ökonometrischen Untersuchung auf der Grundlage eines Konvergenzansatzes lässt sich zeigen, dass es in den neunziger Jahren (1993-1999) zwischen benachbarten Kreisen in Ostdeutschland insgesamt einen positiven Konvergenzzusammenhang gegeben hat: Kreise, deren Nachbarn eine vergleichsweise hohe Arbeitsproduktivität hatten, sind ceteris paribus schneller gewachsen als Kreise, in deren räumlichem Umfeld die Produktivität niedriger war. In Westdeutschland dagegen sind regionale Nachbarschaftseffekte eher darauf zurückzuführen, dass sich (unerwartete) Schocks im Raum ausbreiten. Vermutlich rührt dieser Unterschied auch daher, dass Netzwerke von unternehmerischen Zulieferund Absatzverflechtungen, welche die räumlichen Interdependenzen in Westdeutschland zu prägen scheinen, in Ostdeutschland noch vergleichsweise gering ausgeprägt oder zumindest räumlich noch eng begrenzt sind.

2.6 Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen

Weitergehende Regressionsanalysen deuten darauf hin, dass von den sieben ostdeutschen Wachstumspolen (Leipzig, Dresden, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz und Berlin), die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1999/2000 identifiziert hat, im Zeitraum von 1993 bis 1999 keine größeren – aber auch keine geringeren – wirtschaftlichen Impulse auf ihre Umlandgebiete ausgegangen sind als von anderen Regionen in Ostdeutschland. Obwohl diese Städte von den Potentialfaktoren her (u. a. Sach- und Humankapitalausstattung, geographische Lage, ökonomischer Verdichtungsgrad) in der Tat besonders günstige Voraussetzungen für ein rasches Wirtschaftswachstum haben und obwohl es durchaus Anhaltspunkte für wachstumsfördernde Agglomerationsvorteile in ostdeutschen Zentren gibt (vgl. Kapitel 5.3), konnten sie diese bisher offenbar nicht in größerem Maße ausnutzen, sodass auch ihre Nachbarn nicht von besonders starken Ausstrahlungseffekten profitieren konnten.

3. Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes

Nach den dramatischen Produktionseinbrüchen zu Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierung hat sich das Verarbeitende Gewerbe der neuen Länder sehr dynamisch entwickelt und vom Baugewerbe die Rolle des Wachstumsmotors übernommen. Wenig ist darüber bekannt, was innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes passiert – welche Branchen das industrielle Wachstum tragen, wie die Wettbewerbsstellung der Betriebe einzuschätzen ist, ob sich nach der Transformation ein leistungsfähiger industrieller Mittelstand herausgebildet hat und wo sich das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe in der überregionalen Arbeitsteilung positioniert. Weil die ostdeutsche Industrie bei der Produktivität noch weit hinter der in den alten Bundesländern zurückliegt, ist auch den Ursachen für diesen Rückstand nachgegangen worden. Zudem wird die regionale Dimension der Industrieentwicklung in den Blickwinkel gerückt. Dabei wird untersucht, in welchem Maße sich regionale Spezialisierungsmuster und ob sich industrielle Cluster herausbilden.

3.1 Wachstum und Strukturwandel

Bis zur Mitte der neunziger Jahre waren vor allem die Probleme des Übergangs von der Zentralverwaltungsökonomie zur Marktwirtschaft kennzeichnend für die Entwicklung des ostdeutschen Verar-

Tabelle 3.1-1:
Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Hauptgruppen[a]
- Veränderung gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum in % -

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

[a]Nach Hauptgruppenumstellung. – [b]Vorläufig.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.1-2:
Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach unterschiedlichen Klassifikationen auf der Basis von Gütergruppen (in Preisen von 1995)
- Struktur in % -

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

[a]Klassifikation des IWH.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

beitenden Gewerbes. Seither ist der Aufbau eines neuen, wettbewerbsfähigen industriellen Sektors deutlich vorangekommen. Von 1996 bis 2000 hat die Industrieproduktion in den neuen Ländern um beinahe 50% zugenommen (vgl. Tabelle 3.1-1). Trotzdem ist die industrielle Basis Ostdeutschlands noch sehr schmal. So trägt das Verarbeitende Gewerbe dort (ohne Berlin) lediglich 15% zur Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche bei – in den alten Bundesländern ist es dagegen ein Viertel. Und je Einwohner gerechnet zählt das Verarbeitende Gewerbe in den neuen Bundesländern nur etwas mehr als halb so viele Beschäftigte wie dieser Wirtschaftszweig in Westdeutschland.

Das starke Wachstum ging mit einem tiefgreifenden Strukturwandel einher. Mehr und mehr wurde das Produktionswachstum vor allem von solchen Branchen getragen, die überwiegend auf überregionale Märkte ausgerichtet sind und die Güter der Spitzentechnologie oder der höherwertigen Technik produzieren. Anfänglich bestehende Strukturdefizite – Dominanz regional orientierter Wirtschaftszweige, hoher Anteil wenig technologieintensiver Produktionen – haben sich allmählich abgebaut. Gleichwohl ist das Gewicht dieser Zweige noch relativ hoch (vgl. Tabelle 3.1-2).

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

Spiegelbild des Wandels der Produktionsstruktur sind starke Veränderungen in der regionalen Absatzstruktur. Das zeigt sich besonders deutlich an der Entwicklung der Exporte im Vergleich zu der der Inlandsumsätze, denn die Auslandsumsätze sind in den letzten Jahren erheblich kräftiger als die Inlandsumsätze gestiegen (vgl. Tabelle 3.1-3).

Tabelle 3.1-3:
Entwicklung des Inlands- und Auslandsumsatzes des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland von 1996 bis 2001[a], Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

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

[a]Ab 1997 erweiterter Betriebskreis (Ergebnis der Handwerkszählung). – [b]Ohne Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen, da bis 1997 ein Teil der Pkw-Exporte nicht entsprechend statistisch erfasst worden ist. – [c]Einschließlich Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden; vorläufig.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

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

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

Erhebliche Verschiebungen hat es nicht nur hin zu den Exporten gegeben, sondern auch beim inländischen Absatz. Wie schon vorab im Rahmen dieser Berichterstattung veröffentlicht wurde, konnten nach den Ergebnissen der letzten DIW-Umfrage vom Sommer 2000 die Lieferungen in die alten Bundesländer kräftig ausgeweitet werden.[11] Der Absatz auf den Märkten in der näheren Umgebung der Unternehmen und in anderen Teilen der neuen Bundesländer hat dagegen nur wenig angezogen – vor allem eine Folge der nachlassenden Bauinvestitionen und der nur noch wenig steigenden Kaufkraft.

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

Der Aufbau einer neuen Industriebasis ging nach der Wende mit einer großen Welle von Unternehmensgründungen einher. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat indes die Zahl der Gründungen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands – jedenfalls den Angaben der Gewerbeanzeigenstatistik zufolge – merklich nachgelassen. Gleichwohl: Im Zeitraum von 1996 bis 2000 wurden noch 16 550 Unternehmen gegründet (vgl. Tabelle 3.1-4).

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

[11] Vgl. BRENKE, EICKELPASCH: Ostdeutsche Industrie gewinnt an Boden. Ergebnisse einer Umfrage, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/2002.

Tabelle 3.1-4:
Betriebsgründungen und Betriebsschließungen[a] im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands[b]

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

[a]Gründungen bzw. Schließungen von Betrieben (zum Teil von Betriebsteilen) in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie von Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen. – [b]Ohne Berlin-Ost.

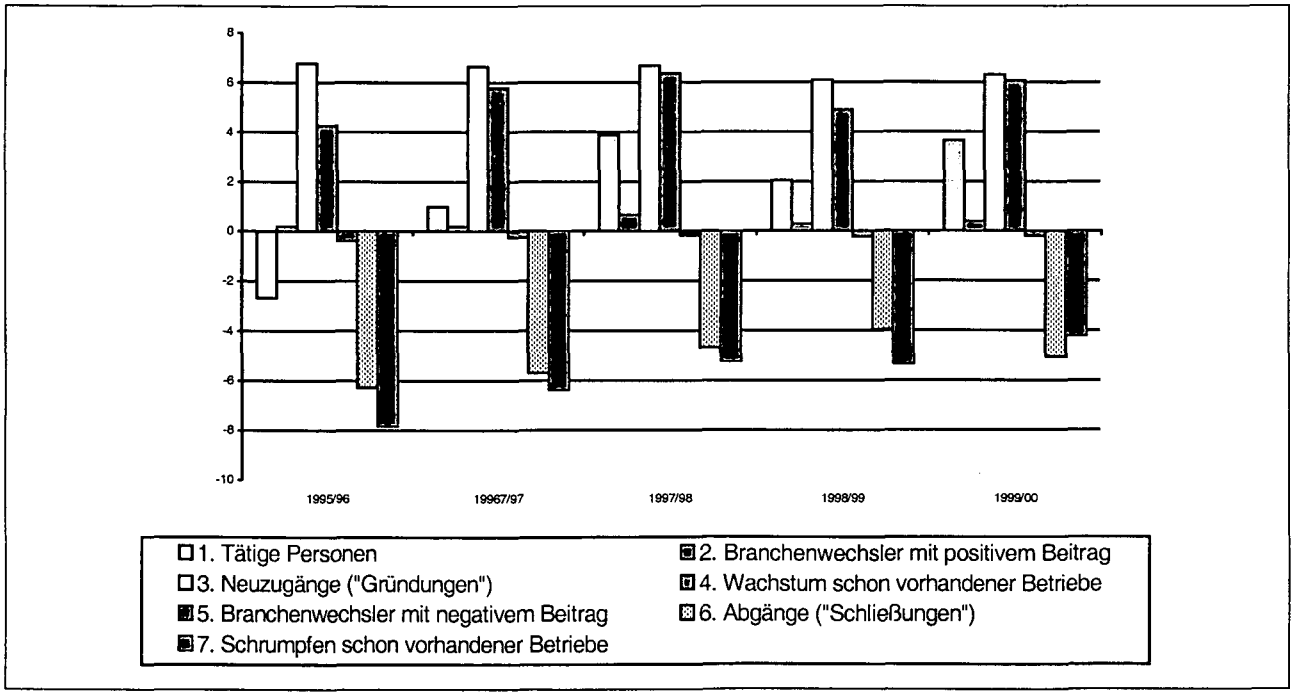
Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; Berechnungen des IWH.

wie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Was die Zahl der Betriebsschließungen anbelangt: Selektionsprozesse sind in einer Marktwirtschaft normal, und es ist alles andere als erstaunlich, dass nach der starken Gründungswelle zahlreiche Unternehmer aufgeben, weil sie dem Wettbewerbsdruck nicht gewachsen ist.

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

Im industriellen Teil des Verarbeitenden Gewerbes (Verarbeitendes Gewerbe ohne kleinere Handwerksbetriebe) sind im Beobachtungszeitraum 1995 bis 2000 mehr Beschäftigte durch Neugründungen hinzugekommen als Arbeitsplätze durch Betriebsschließungen verloren gegangen (vgl. Abbildung 3.1-1). Zudem lässt sich feststellen, dass in den nicht aus dem Markt ausgeschiedenen Betrieben bis 1997 der Beschäftigungsabbau die Zahl der Neueinstellungen übertraf. Danach kehrte sich das Verhältnis um. Das Beschäftigungswachstum Ende der neunziger Jahre rührt also sowohl von Gründungen als auch von Personalaufstockungen in bestehenden Unternehmen her.

Abbildung 3.1-1:
Komponentenanalyse für die Industriebetriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland[a]
- Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



[a]Ohne Berlin (Ost).

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

3.2 Regionale Entwicklung

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

Gleichwohl ist festzustellen, dass die regionale Verteilung der Industrie noch in erheblichem Maße dem zu DDR-Zeiten bestehenden Muster ähnelt. Damals waren große Teile der Industrie regional stark konzentriert, und das ist auch heute noch so. Nach wie vor vergleichsweise stark industrialisiert sind Sachsen und Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern dagegen wenig. Und im Vergleich zu Westdeutschland zeigt sich eine stärkere räumliche Konzentration der einzelnen Branchen. Hinsichtlich des sektoralen Spezialisierungsgrades der einzelnen Regionen gibt es – aufs Ganze gesehen – hingegen kaum Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Allerdings finden sich einige Besonderheiten: So hat in mehr als einem Drittel aller ostdeutschen Kreise das Ernährungsgewerbe den höchsten Anteil an den Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes; in einem weiteren Sechstel ist es die Herstellung von Metallerzeugnissen. Zudem gibt es eine Reihe von Landkreisen, in denen nach der Transformationsphase nur einige wenige Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes übrig geblieben sind; hier erklärt sich die starke Spezialisierung durch einen geringen Industrialisierungsgrad. Einen hohen Spezialisierungsgrad bei einem – an ostdeutschen Verhältnissen gemessen – hohen Industriebesatz weisen hingegen nur wenige Kreise in den neuen Ländern auf.

Bei der Privatisierung der DDR-Industrie wurde versucht, die großen Betriebe zu erhalten und zu sanieren. Angenommen wurde, dass sie die „industriellen Kerne" wären, um die herum sich über kurz oder lang ein Netz anderer Industrieunternehmen herausbilden würde. Danach müsste sich die Industrie in denjenigen ostdeutschen Regionen vergleichsweise gut entwickelt haben, in denen größere Industriebetriebe angesiedelt sind. Tatsächlich zeigt sich im Beobachtungszeitraum 1997 bis 2000 aber kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße in den Regionen und der Beschäftigungsentwicklung. Im Schnitt haben sich die Regionen mit vergleichsweise vielen Beschäftigten je Betrieb nicht besser – aber auch nicht schlechter – entwickelt als die übrigen Gebiete. Zulegen konnten bei der Beschäftigung insbesondere Zwickau und Eisenach, also Regionen, in denen größere Unternehmen der Kraftfahrzeugherstellung angesiedelt sind. Weitere Beispiele sind Jena als Sitz eines großen Unternehmens der optischen Industrie und die Region Dresden, die eine recht breit gefächerte sektorale Industriestruktur vorweist. Beschäftigungsverluste erlitten dagegen Arbeitsmarktregionen mit größeren Chemiebetrieben wie Bitterfeld, Naumburg, Wittenberg oder Senftenberg sowie Prenzlau (eine Region mit größeren Betrieben der Mineralölverarbeitung und der Papiererzeugung) und Görlitz, wo nicht zuletzt die Krise des dortigen Schienenfahrzeugbaus negativ zu Buche schlug.

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

Bei einer sektoral differenzierenden Analyse, für die zwischen Grundstoffproduktionen einerseits und der Herstellung technisch komplexer Güter (im Wesentlichen: Investitionsgüter) andererseits unterschieden wird, zeigt sich ebenfalls kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Beschäftigungsentwicklung in den ostdeutschen Arbeitsmarktregionen. Wenn jedoch nur die Gebiete mit einer sehr großen durchschnittlichen Betriebsgröße in die Analyse einbezogen werden, ergibt sich im Falle des Grundstoffe produzierenden Gewerbes – nicht jedoch bei den Zweigen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden – ein anderer Befund: In diesen Gebieten hat sich die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe vergleichsweise schlecht entwickelt. Das ist vor allem in solchen Regionen der Fall, in denen die Grundstoffproduktion die Industriestruktur sehr stark prägt. Die Hoffnungen, dass sich der mit hohen Subventionen erkaufte Erhalt großer Betriebe positiv auf die regionale Beschäftigungsentwicklung auswirkt,

haben sich demnach für den Fall des Grundstoffe produzierenden Gewerbes noch nicht erfüllt. Weil es sich bei der Analyse aber nur um eine Zwischenbilanz handeln kann, bleibt abzuwarten, ob sich die erwarteten Erträge noch einstellen.

Bei denjenigen Gewerbezweigen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden, lässt sich zwar generell kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Beschäftigungsentwicklung dieser Zweige in den Arbeitsmarktregionen feststellen, wohl aber ein Zusammenhang zwischen Beschäftigtenbesatz und Beschäftigtenentwicklung. In denjenigen Regionen, in denen solche Industrien schon 1997 relativ stark vertreten waren, haben sich diese Zweige auch danach vergleichsweise gut entwickelt.

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

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

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

3.3 Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

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

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

Nach der letzten Industrieumfrage des IWH konnte mehr als die Hälfte aller befragten Unternehmen das Jahr 2000 mit einem Gewinn abschließen; nur noch ein Fünftel hatte Verluste hinzunehmen. Die jüngste Konjunkturabschwächung scheint sich nach den verfügbaren Informationen im Jahr 2001 in der Gewinnsituation der Unternehmen kaum niedergeschlagen zu haben – ein weiteres Ergebnis der IWH-Umfrage. Größere Un-

Tabelle 3.3-1:
Arbeitsproduktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland 1999

	in Euro je Beschäftigten		Variationskoeffizient		*Nachrichtlich:* Ostdeutschland in % von Westdeutschland	
	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland	arithmetisches Mittel	Median
Arbeitsproduktivität hochgerechnet auf alle Betriebe	33 225	49 298	1,51	1,08	67,4	67,5
Arbeitsproduktivität hochgerechnet auf alle Beschäftigten	45 239	65 173	1,20	0,77	69,4	60,4

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

ternehmen wiesen im Schnitt eine günstigere Ertragslage auf als kleinere Unternehmen. Zwischen den einzelnen Branchen zeigen sich dagegen kaum Unterschiede. Vergleichsweise viele Unternehmen, die Gewinne erzielen, finden sich unter den Herstellern von Verbrauchsgütern, relativ wenige dagegen unter den Produzenten von Vorleistungs- und Gebrauchsgütern.

Bei einer tiefergehenden Analyse der letzten DIW-Umfrage zeigt sich, dass sich die Gruppe der erfolgreichen Unternehmen weiter gefestigt hat. 86% der Unternehmen, die das Jahr 2000 mit Gewinn abgeschlossen haben, konnten auch im Jahr 2001 Gewinne erzielen. Auf der anderen Seite konnten von denjenigen Unternehmen, die im Jahr 2000 Verluste verbuchten, fast 40% ein ausgeglichenes oder sogar ein positives Ergebnis erzielen.

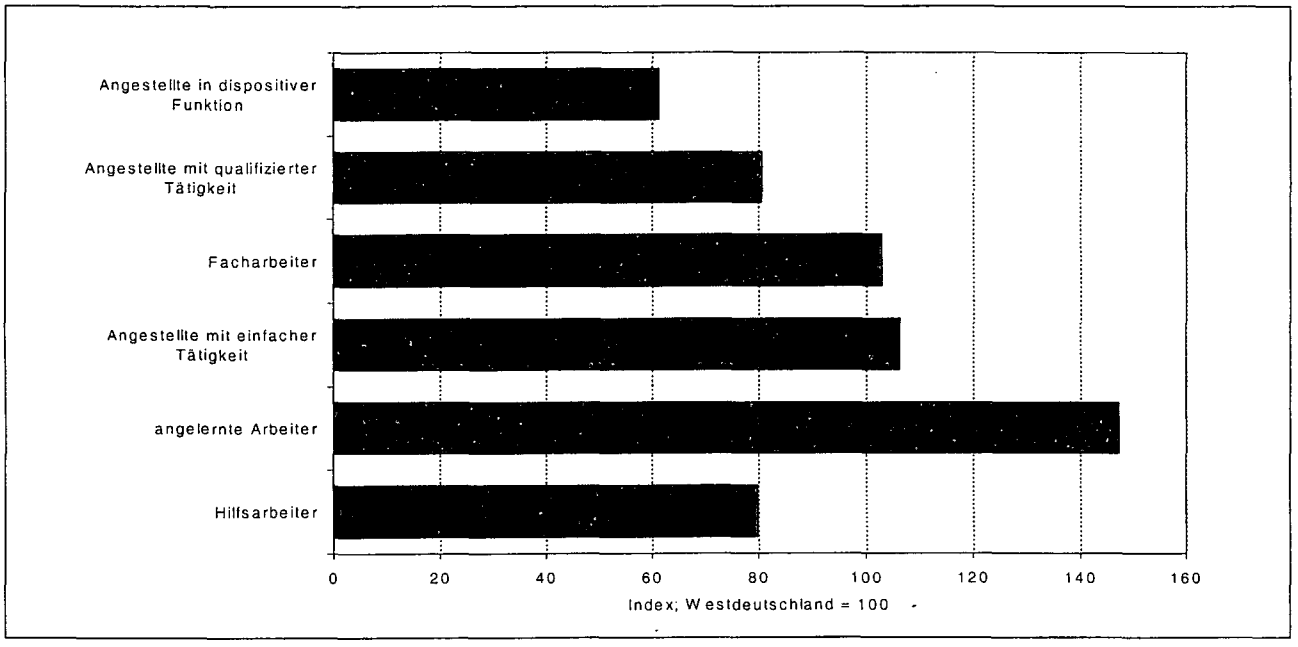
Trotz riesiger Anpassungsfortschritte liegt das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland bei der Produktivität noch weit hinter dem in Westdeutschland zurück. Im Schnitt wurden im letzten Jahr je Erwerbstätigen nur knapp 70% der Arbeitsproduktivität des Verarbeitenden Gewerbes in den alten Bundesländern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

Erheblich fallen den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels zufolge die Unterschiede zwischen den einzelnen Betrieben aus. Gemessen am Variationskoeffizienten ist die Streuung in den neuen Bundesländern deutlich größer als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 3.3-1). Vor allem Betriebe in westdeutschem und ausländischem Besitz erreichen eine vergleichsweise hohe Produktivität.

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

Tatsächlich zeigt sich, dass die Arbeitsproduktivität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe – mangels aussagekräftigerer Daten gemessen allerdings am Umsatz je Beschäftigten – mit zunehmender Betriebsgröße ansteigt. Rein rechnerisch würde das ostdeutsche Produktivitätsniveau um 30 Prozentpunkte höher liegen, wenn es dort dieselbe Betriebsgrößenstruktur geben würde wie in West-

Abbildung 3.3-1:
Abweichung der Beschäftigungsstruktur in der ostdeutschen Industrie von der Beschäftigungsstruktur der westdeutschen Industrie



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

deutschland. Freilich: Die Betriebsgröße ist nicht die entscheidende Variable, sondern die damit zusammenhängenden Merkmale wie Kapitalintensität, Marktdurchdringung oder die finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens. Das zeigte auch eine Analyse anhand des IAB-Betriebspanels.

Ein weiterer Grund für die noch geringe Produktivität könnte sein, dass die ostdeutsche Industrie eine ungünstige funktionale Struktur aufweist. Denn Betriebe von Unternehmen aus den alten Bundesländern und aus dem Ausland haben dort ein starkes Gewicht, und diese Unternehmen siedelten in Ostdeutschland oft nur Zweigwerke an – und wenig an zentralen Unternehmensfunktionen. Deswegen sollten sich in Ostdeutschland im Vergleich zu den alten Bundesländern in überdurchschnittlichem Maße Fertigungsfunktionen und einfache, mit der Fertigung unmittelbar verbundene Funktionen (etwa Transport, Wartung oder Reinigung) finden.

Anhand der verfügbaren Daten lässt sich die funktionale Struktur nur indirekt messen: anhand der Beschäftigungsstruktur. So zeigt sich, dass im Jahr 2001 in den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten der Anteil der Arbeiter an allen Beschäftigten in den neuen Bundesländern mit 70% merklich höher war als in Westdeutschland (62%). Vergleichsweise viele Arbeiter in den neuen Bundesländern werden für die Ausübung einfacher Tätigkeiten eingesetzt; im Hinblick auf den Facharbeiteranteil gibt es indes keine Unterschiede zwischen Ost und West (vgl. Abbildung 3.3-1). Deutlich unterrepräsentiert sind in der Industrie der neuen Bundesländer Angestellte mit qualifizierten Tätigkeiten und insbesondere Angestellte in dispositiven Funktionen. Besonders groß fallen die Unterschiede zwischen Ost und West in denjenigen Gewerbezweigen aus, in denen ein großer Teil der Arbeitsplätze auf Betriebe im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen entfällt.

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

Was Forschung und Entwicklung (FuE) anbelangt, sind die ostdeutschen Unternehmen im Laufe

Tabelle 3.3-2:
FuE-Personal und interne FuE-Aufwendungen in Unternehmen des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes[a] in den alten und den neuen Bundesländern

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

[a]Ab 1995 nach der Fassung der Systematik der Wirtschaftszweige – Ausgabe 1993. – [b]Einschließlich Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten; Zuordnung nach dem Sitz der FuE-Stätten.

Quelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

der neunziger Jahre aktiver geworden (vgl. Tabelle 3.3-2). Trotzdem gibt es noch einen deutlichen Rückstand bei den Forschungsaktivitäten gegenüber dem westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe. Das hat neben der beschriebenen Ursache auch andere strukturelle Gründe. So sind in den neuen Ländern allgemein forschungsintensive Zweige weniger stark vertreten als in den alten Ländern. Hinzu kommt, dass es Großunternehmen, die in der Regel mehr forschen als kleine Unternehmen, in den neuen Ländern kaum gibt.

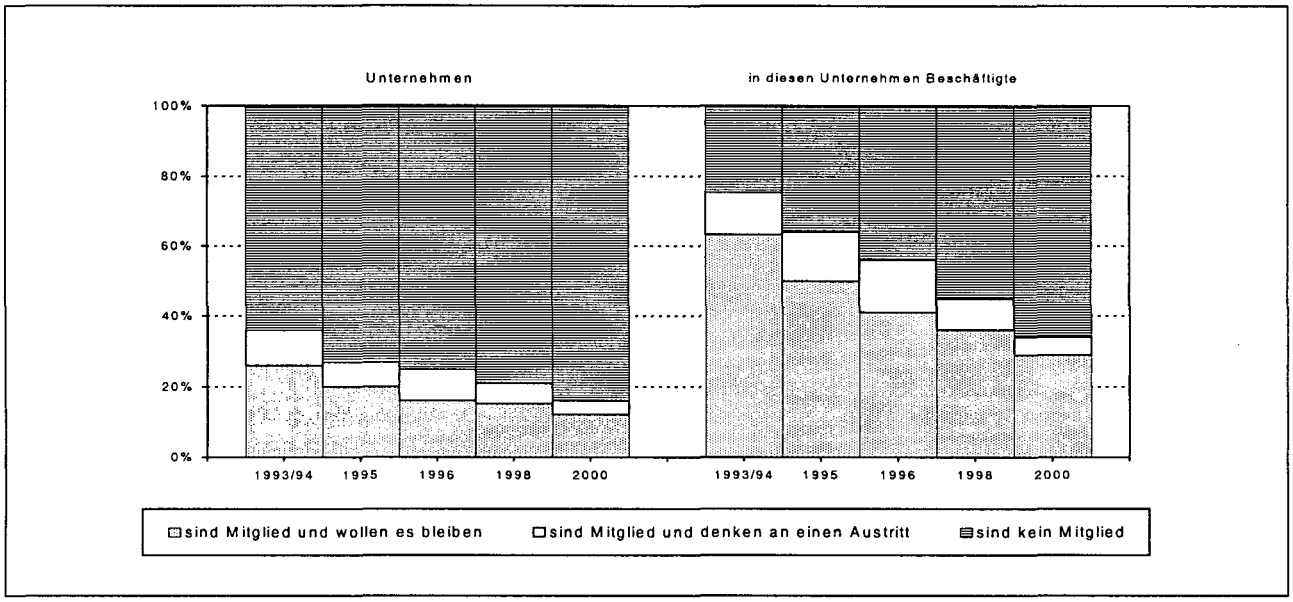
Knapp 60% der ostdeutschen Industrieunternehmen betreiben nach der letzten DIW-Umfrage FuE. Von diesen kooperieren zahlreiche – etwa die Hälfte – mit externen Partnern. Wie nicht anders zu erwarten, sind diejenigen Unternehmen, die neue oder veränderte Produkte auf dem Markt einführen, erfolgreicher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

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

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

Der letzten DIW-Industrieumfrage zufolge war gerade noch ein Sechstel der Unternehmen Mitglied in einem tariffähigen Verband. Weil allerdings unter den großen Unternehmen vergleichsweise viele einem solchen Verband angehören, entfällt auf die Mitgliedsbetriebe ein Drittel aller Industriebeschäftigten (vgl. Abbildung 3.3-2). Eine Entlohnung gemäß Flächentarifvertrag ist in Ostdeutschland inzwischen eher die Ausnahme als die Regel. Beim größten Teil der ostdeutschen Industrieunternehmen erfolgt die Zahlung der Arbeitsentgelte ohne eine formale Vereinbarung, auch wenn eine Reihe von Unternehmen sich zumindest in etwa am Flächentarifvertrag orientiert. Insgesamt vier Fünftel der Unternehmen der ostdeutschen Industrie, auf die schätzungsweise 60% der Beschäftigten entfallen, zahlen geringere als die

Abbildung 3.3-2:
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeiterverband im Zeitverlauf



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

Tabelle 3.3-3:
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach den ihren Lohnzahlungen zugrunde liegenden Vereinbarungen
- Anteile in % -

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

[a]Sonderregelung im Rahmen der Flächentarifverträge oder Haustarifverträge mit der Gewerkschaft.

Quelle: Umfrage des DIW vom Sommer 2000.

zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ausgehandelten Löhne (vgl. Tabelle 3.3-3). Deswegen ist die Anpassung der Löhne noch längst nicht so weit fortgeschritten, wie es nach den von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Tarifverträgen scheinen mag.

Feststellen lässt sich überdies, dass die Entlohnung der Beschäftigen in engem Zusammenhang mit der Wettbewerbsposition der Unternehmen steht: Betriebe, die eine schwache Stellung im Wettbewerb haben, zahlen vergleichsweise oft Löhne unter dem brachenüblichen Niveau.

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

Nicht selten wird zudem die kommunale Politik und Verwaltung als unzureichend empfunden. Als verbesserungswürdig werden häufig die Standortwerbung der Kommune und deren Beratungs- und Informationsangebot angesehen. Viele Unternehmen sind zudem der Auffassung, dass sich die kommunalen Behörden zu starr an Vorschriften und an ihrer eingespielten Verwaltungspraxis orientieren würden und zu wenig flexibel seien. Was die Dauer von Genehmigungsverfahren anbelangt – seien es Baugenehmigungen, Betriebsgenehmigungen oder andere Zulassungen – sind ebenfalls die unzufriedenen Unternehmen in der Überzahl. Allerdings liegen hier die Ansichten zwischen kleinen, eigenständigen Unternehmen und den großen Betrieben im Besitz einer westdeutschen oder ausländischen Gesellschaft weit auseinander. Hierbei mag eine Rolle spielen, dass Unternehmen in auswärtigem Besitz bessere Vergleichsmöglichkeiten zu der Dauer von Genehmigungsverfahren an anderen Standorten haben. Vielleicht werden sie aber auch bevorzugt behandelt.

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

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

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

Im letzten Analyseschritt dieses Untersuchungsteils wurde auf Basis des IAB-Betriebspanels und der letzten DIW-Umfrage versucht, Merkmale zu identifizieren, die besonders erfolgreiche Unternehmen in den neuen Bundesländern auszeichnen. Als erfolgreich werden dabei Unternehmen angesehen, die eine überdurchschnittlich hohe Umsatzrendite (Auswertung des IAB-Panels) bzw. hohe Umsatzsteigerungen (DIW-Umfrage) erzielen.

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

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

Hinsichtlich der Beziehungen von Innovationstätigkeit und Absatzentwicklung ergibt sich indes

ein uneinheitliches Bild. Erwartungsgemäß haben sich Unternehmen, die in den letzten Jahren ihre Produktpalette erneuert haben, signifikant besser entwickelt als solche Unternehmen, die keine neuen Produkte oder keine Nachfolgeprodukte eingeführt haben. Hinsichtlich des Indikators „Patentanmeldungen" lässt sich dagegen nicht ein signifikanter Zusammenhang nachweisen.

Überraschend ist, dass vor allem die eigenständigen Unternehmen eine überdurchschnittlich gute Umsatzentwicklung aufweisen. Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen sind beim Absatzwachstum hinter diesen Betrieben zurückgeblieben. Gewiss ist das gute Abschneiden der eigenständigen ostdeutschen Unternehmen auch darauf zurückzuführen, dass es sich bei ihnen meist um junge, kleine Unternehmen handelt, bei denen starke Umsatzsteigerungen wegen einer niedrigen Ausgangsbasis zustande kommen können.

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

4. Anpassungsprozess und Finanzpolitik

4.1 Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte seit 1996

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

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

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

4.2 Länder- und Kommunalhaushalte im Vergleich

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

Niedriger als in Westdeutschland sind die Personalausgaben der ostdeutschen Länder, und dies, obwohl je Einwohner gerechnet die ostdeutschen Länder mehr Personal beschäftigen. Die Gründe hierfür liegen in der Eingruppierung, in der noch nicht vollzogenen Angleichung des Vergütungsniveaus sowie in geringeren Versorgungslasten. Deutlich höher als in Westdeutschland sind die Zuweisungen an die Gemeinden. Die wegen ihrer niedrigen Steuerkraft hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden wirft zwei Probleme auf: Zum einen hat der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland in weit stärkerem

Maße als im Westen eine distributionspolitische Aufgabe zu erfüllen, so dass allokative Aspekte in den Hintergrund treten; zum anderen untergräbt die starke Abhängigkeit den Autonomiestatus der Gemeinden.

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

Die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden sind seit 1996 um fast 30% geschrumpft. Dennoch gaben sie 2001 mit 374 Euro je Einwohner noch knapp ein Viertel mehr für Bauten und Ausrüstungen aus als die westdeutschen Kommunen. Dies bedeutet, dass der Anpassungsprozess beim Infrastrukturkapital weiter voranschreitet, zumal auch die Sachinvestitionen der ostdeutschen Länder mit 164 Euro je Einwohner weitaus höher als in Westdeutschland sind.

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

4.3 Verschuldung der öffentlichen Haushalte

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

Letztlich blieb den ostdeutschen Ländern nach 1996 kaum eine andere Wahl, als mit einem heftigen Tritt auf die Ausgabenbremse den Anstieg der Verschuldung wie auch der Zins-Steuer-Quote zu begegnen. Gleichwohl hatte der massive Abbau der Finanzierungsdefizite unter zum Teil ohnedies widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Folge, dass die Nachfrageentwicklung in Ostdeutschland geschwächt wurde. Mit durchschnittlich etwa 2 Mrd. DM pro Jahr machten die negativen Impulse nur einen halben Prozentpunkt des jährlichen (nominalen) Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland aus. Aus wachstumspolitischer Sicht bedenklich ist der damit verbundene Rückgang der Investitionstätigkeit von Ländern und Gemeinden.

4.4 Infrastrukturkapital und Solidarpakt II

Die hinter westdeutschen Standards zurückbleibende Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands gilt gemeinhin als Hemmschuh für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. Vergleicht man die Entwicklung des öffentlichen Infrastrukturkapitals in

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

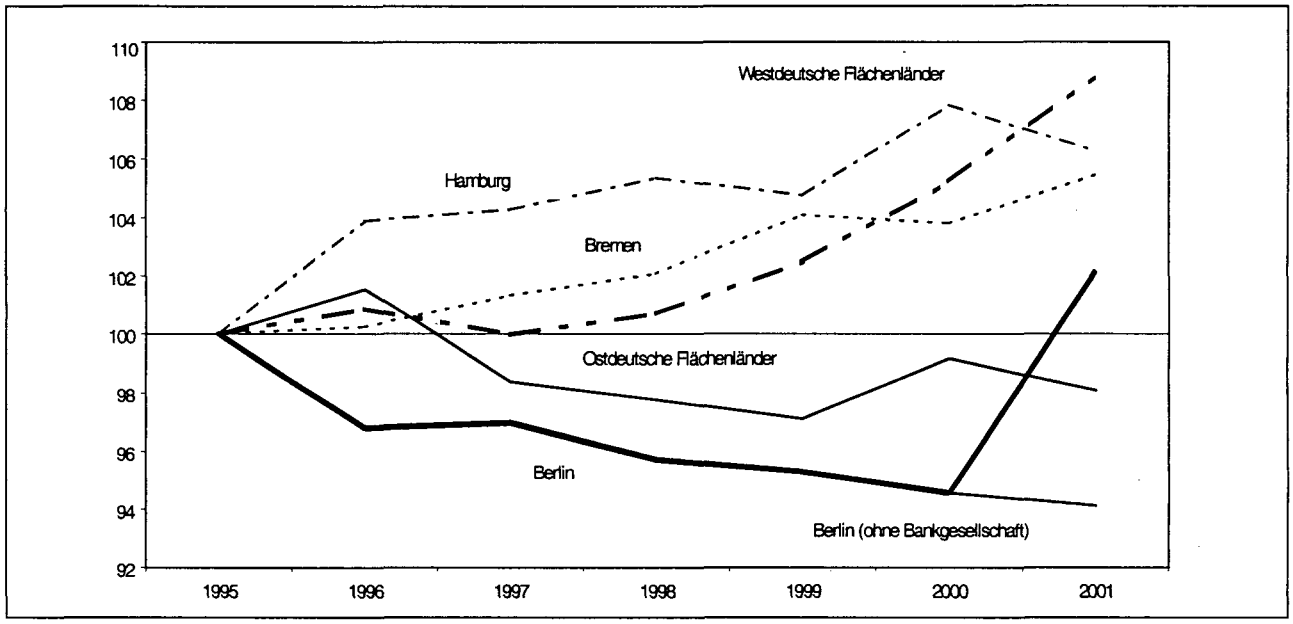
Im Mittelpunkt der Verhandlungen um die Reform der föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 2005 stand – neben der verfassungsrechtlich gebotenen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs – die Frage, wie dieser infrastrukturelle Nachholbedarf der ostdeutschen Länder finanziell und instrumentell langfristig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

4.5 Fazit und Ausblick

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

Vorangekommen ist der Ausbau und die Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur. Trotz aller Fortschritte besteht weiterhin ein erheblicher Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. Mit dem Solidarpakt II wurden die Weichen gestellt, die Infrastrukturlücke zu schließen. Grundsätzlich sind die getroffenen Regelungen positiv zu werten; der Bund hat seine gesamtwirtschaftliche Verantwortung in diesen Verhandlungen bekräftigt. Dennoch bleiben einige Fragen offen. Die Mittelvergabe unterliegt auf Drängen der ostdeutschen Länder keinerlei Zweckbindung, so dass eine vorrangig investive Verwendung nicht zwangsläufig ist. Ebenso wenig ist gewährleistet, dass die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand von den jeweiligen Ländern in dem erforderlichen Umfang an den Mitteln beteiligt werden – die Erfahrung bei der Umsetzung des Solidarpakts I liefern den Grund für entsprechende Besorgnisse. Auch ist zu fragen, ob die Mittel zur Deckung des Nachholbedarfs hinreichend dosiert sind. Jedenfalls stellt sich diese Frage, wenn man davon ausgeht, dass die Transfers zum Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen dem Entstehen eines zusätzlichen Nachholbedarfs entgegenwirken sollen. Der vom DIW Berlin errechnete Nachholbedarf beim Infrastrukturkapital beläuft sich auf 80 Mrd. Euro, gemessen in Preisen von 2005; die vorgesehenen Beträge im Korb 1 hingegen sind nominale Werte. Ob das Volumen ausreicht, wird von der Entwicklung der Preise, aber auch davon abhängen, inwieweit das wirtschaftliche Wachstum die Finanzkraft der Länder und Gemeinden stärkt. Zudem kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang die Länder und Gemeinden durch Umschichtungen im Haushalt mehr Mittel für investive Zwecke freisetzen. Dies wird nur schwer zu erreichen sein, da in den öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands weiterhin Konsolidierungsbedarf besteht. Vor allem müssen die bestehenden Personalüberhänge bei den Ländern und Kommunen abgebaut werden.

Abbildung 4.5-1:
Ausgaben der Länder und Gemeinden (1995 = 100)



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Wünschenswert wären vermehrte Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland vor allem deshalb, damit sich die Standortbedingungen in Ostdeutschland weiter verbessern – auch wenn dies keine hinreichende Bedingung dafür ist, einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung in Gang zu setzen; ohnehin müssen zuvor bestimmte Nebenbedingungen erfüllt sein (vgl. Kapitel 8). Der finanzielle Spielraum für solche Maßnahmen ist freilich gering, nicht nur bei den ostdeutschen Ländern selbst, sondern auch beim Bund, der angesichts der angespannten Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden die zusätzlichen Investitionen zu einem guten Teil zu finanzieren hätte. Gerade der Bund muss jedoch alle Kürzungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite ausschöpfen, will er sein Versprechen einlösen, die öffentlichen Haushalte bis 2004 „nahezu" auszugleichen. Unter diesen Bedingungen wäre schon einiges erreicht, wenn die öffentlichen Investitionsausgaben in Ostdeutschland – auch im Vergleich zu Westdeutschland – nicht weiter schrumpfen.

5. Analyse des Arbeitsmarktes

In diesem Abschnitt geht es zunächst um eine Bestandsaufnahme, wie sich der ostdeutsche Arbeitsmarkt seit der Vereinigung entwickelt hat (vgl. Abschnitt 5.1). Hierbei sind gesamtwirtschaftliche und branchenspezifische Entwicklungen der Beschäftigung sowie die Dynamik des Arbeitsmarktes von Interesse. Daran anschließend wird in Abschnitt 5.2 die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots detailliert dargestellt. Es wird u. a. offengelegt, wie hoch die Unterbeschäftigung tatsächlich ist und welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt. Insbesondere die Bedeutung von demographischer Entwicklung und der Wanderungsbewegung werden analysiert und mögliche längerfristige Effekte auf das Fachkräfteangebot skizziert. Da die Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland regional stark differiert, analysiert Abschnitt 5.3, welche Determinanten die regionale Beschäftigungsentwicklung signifikant beeinflussen. Darauf folgt in Abschnitt 5.4 eine Darstellung von Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland und der Bedeutung sogenannter Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Welches schließlich die Determinanten der betrieblichen Nachfrage nach Arbeitskräften sind, wird in Abschnitt 5.5 analysiert.[12]

[12] Vorgesehen war für diesen Bericht überdies eine aggregierte Wirkungsanalyse von ausgewählten Maßnahmen

5.1 Die ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz im Rückblick 1991–2001

Auf den Einbruch Anfang der 90er Jahre folgte ein vorübergehender Anstieg der Erwerbstätigenzahlen in den Jahren 1994 und 1995. Er war vor allem von der stark expandierenden Beschäftigung im Baugewerbe und in Teilen des Dienstleistungssektors sowie der Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) getragen. In der Folgezeit verschlechterte sich die Beschäftigungslage in Ostdeutschland tendenziell. Diese Tendenz wurde lediglich in den Jahren 1998 und 1999 durch geringfügige Anstiege unterbrochen. Insbesondere im Jahr 2001 war bei schrumpfendem realen Bruttoinlandsprodukt ein kräftiger Rückgang der Erwerbstätigenzahl zu verzeichnen.

Bei der Beschäftigungsentwicklung in den Sektoren zeichnen sich folgende mehr oder weniger markante Trends ab:

- ein fast durchgängiger Rückgang in Land- und Forstwirtschaft, Fischerei,
- eine nach kräftigen Rückgängen bis 1997 anhaltende und spürbare Besserung im Verarbeitenden Gewerbe,
- nach kräftigen Beschäftigungszuwächsen bis 1995 eine anhaltend kräftige Beschäftigungsabnahme im Baugewerbe,
- ein unstetiges Auf und Ab in Handel, Gastgewerbe und Verkehr,
- eine durchgängig kräftige Zunahme der Beschäftigung bei Finanzierung/Vermietung/Unternehmensdienstleistungen und
- eine unstetige Entwicklung der Beschäftigung bei öffentlichen und sonstigen privaten Dienstleistern, bei tendenziellem Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst.

Das Erwerbspersonenpotential ging in den 90er Jahren durchgängig zurück. Dies lag vor allem an den von relativ hohem Niveau aus leicht sinkenden Potentialerwerbsquoten, der negativen demographischen Komponente sowie an den Abwanderungen von Erwerbspersonen nach Westdeutschland (vgl. Abschnitt 5.2). Auch die hohe Auspendlerzahl nach Westdeutschland hat das Arbeitsangebot gemindert.

Aufgrund stark rückläufiger Arbeitsnachfrage und nur schwacher Entlastung beim Arbeitsangebot hat sich somit die Arbeitsmarktbilanz in den 90er Jahren tendenziell verschlechtert. Insbesondere die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist angestiegen und verharrt seit 1997 auf nahezu unverändert hohem Niveau.

Die Aggregate „Erwerbstätige" und „Arbeitslose" sind allerdings keine festen Blöcke. Die üblicherweise nur betrachteten Bestandszahlen verbinden sich mit Bewegungen erheblichen Umfangs.

Für die Erwerbstätigen lässt sich dies allerdings nur für die Teilgesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten darstellen. Aber diese bilden mit fast 80% ihren weitaus größten Teil. Für die Jahre 1996 bis 1999 liegen Daten über begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse vor (vgl. Tabelle 5.1-1). Sie reflektieren u. a. den Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft: In diesem Zeitraum wurden jährlich immerhin knapp 2 Mio. Beschäftigungsverhältnisse begonnen, andererseits aber gut 2 Mio. beendet. Diese Befunde sind gleichermaßen Anlass zu Hoffnung und Sorge. Denn es tun sich einerseits Beschäftigungschancen auf, andererseits fallen offenkundig zugleich viele Arbeitsplätze weg.

Auch die registrierte Arbeitslosigkeit ist in Bewegung: Die jährlichen Zugänge in sowie die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit haben beachtliche Größenordnungen (vgl. Tabelle 5.1-2). Die Abgänge in Beschäftigungsschaffende Maßnahmen (BSM) spielten hier zwar eine große, aber bei weitem nicht die wichtigste Rolle. Ihr Anteil an allen Abgängen ist von 1998 (knapp 20%) bis 2001 (knapp 13%) zudem kräftig geschrumpft (vgl. Tabelle 5.1-3).

Ein ebenfalls beträchtlicher Teil der Abgänge aus Arbeitslosigkeit mündete in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FuU bzw. FbW). Auch hier zeigt sich tendenziell ein Anteilsrückgang. Seit Ende der 90er Jahre ist jedoch eine Stabilisierung des Anteils bei rd. 8% zu verzeichnen.

Unübersehbar ist dennoch das per saldo anhaltend hohe und zuletzt zunehmende Ungleichgewicht in der ostdeutschen Arbeitsmarktbilanz. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht zwar die registrierte Arbeitslosigkeit. Tatsächlich aber gibt es neben der registrierten eine verdeckte Unterbeschäftigung in verschiedenen Formen:

---

der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wegen der jüngst aufgetretenen Zweifel an der Belastbarkeit der dabei verwendeten Daten haben die beteiligten Institute nach Absprache mit dem Auftraggeber beschlossen, in diesem Bericht noch keine Wirkungsanalysen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik zu präsentieren. Das IAB hat zugesagt, zusätzliches Datenmaterial zur Verfügung zu stellen, sodass im nächsten Bericht eine solche Analyse vorgestellt werden kann.

Tabelle 5.1-1:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 1996 bis 2000

Jahr	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Ostdeutschland					
	Bestand		Begonnene Beschäftigungsverhältnisse		Beendete Beschäftigungsverhältnisse	
	Personen in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)	Fälle in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)	Fälle in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)
1996	5 398	-2,2	1 992	-	2 203	-
1997	5 177	-4,1	1 815	-8,8	2 016	-8,5
1998	5 117	-1,2	1 798	-1,0	1 752	-13,1
1999	5 045	-1,4	2 017	12,2	2 123	21,2
2000	4 969*	-	-	-	-	-

*Geänderte Erfassung: Vorjahresvergleich nicht möglich.

Quelle: IAB, VI/2.

Tabelle 5.1-2:
Bestände, Zugänge und Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland 1991 bis 2001

Jahr	Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland					
	Bestand		Zugang		Abgang	
	Personen in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)	Personen in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)	Personen in 1 000	Veränderungen gegen Vorjahr (%)
1991	913	-	1 443	-	1 047	-
1992	1 170	28,2	1 574	9,1	1 511	44,3
1993	1 149	-1,8	1 497	-4,9	1 423	-5,8
1994	1 142	-0,6	1 562	4,3	1 723	21,1
1995	1 047	-8,3	1 870	19,7	1 772	2,8
1996	1 169	11,6	2 175	16,3	2 101	18,6
1997	1 364	16,7	2 342	7,7	2 072	-1,4
1998	1 375	0,8	2 327	-0,7	2 471	19,2
1999	1 344	-2,3	2 383	2,4	2 338	-5,4
2000	1 359	1,2	2 286	-4,1	2 287	-2,2
2001	1 374	1,1	2 244	-1,8	2 220	-3,0

Quelle: IAB VI/2.

Tabelle 5.1-3:
Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit und Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen bzw. Berufliche Weiterbildung (FuU/FbW)

Jahr	Abgänge aus Arbeitslosigkeit	in Arbeit		davon: in Maßnahmen		in FuU/FbW	
		Personen in 1 000	Anteil an allen Abgängen in %	Personen in 1 000	Anteil an allen Abgängen in %	Personen in 1 000	Anteil an allen Abgängen in %
1995	1 772	857	48,4	242	13,7	207	11,7
1996	2 101	1 074	51,1	299	14,2	254	12,1
1997	2 072	1 082	52,2	267	12,9	172	8,3
1998	2 471	1 201	48,6	489	19,8	238	9,6
1999	2 338	1 118	47,8	388	16,6	173	7,4
2000	2 287	1 104	48,3	328	14,3	199	8,7
2001	2 220	1 060	47,8	283	12,7	182	8,2

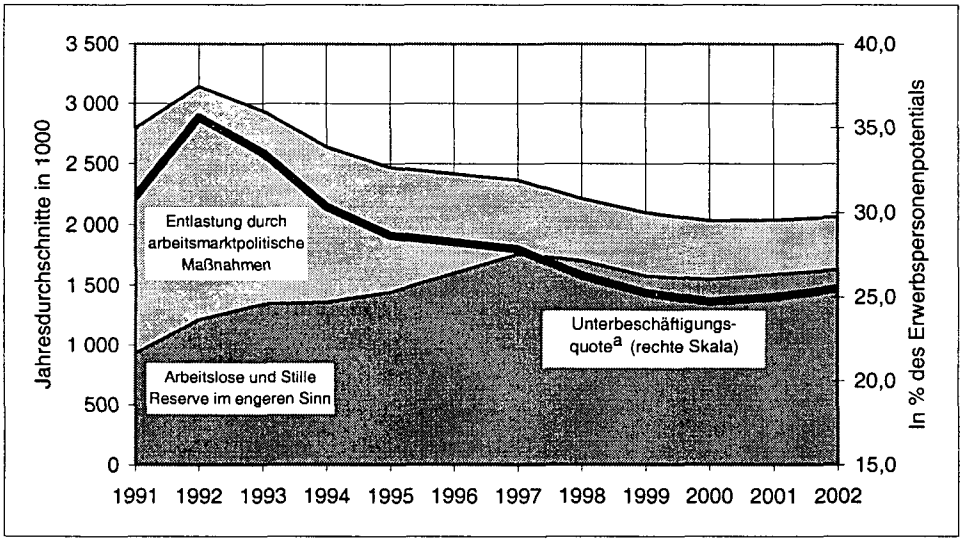
Quelle: IAB VI/2.

- Zur Unterbeschäftigung und damit zum Defizit an regulärer Beschäftigung rechnen auch bestimmte direkt oder indirekt geförderte Beschäftigungsverhältnisse. So wird ein großer Teil der Beschäftigung in Ostdeutschland nach wie vor durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Kurzarbeit und andere Hilfen geschaffen oder gesichert.
- Die Stille Reserve in Maßnahmen besteht aus Personen, die in arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen verschiedener Art aufgefangen sind (Berufliche Weiterbildung, Vorruhestandsregelungen, Sprachkurse u. a.).
- Die Stille Reserve im engeren Sinn spiegelt Entmutigungs- und Verdrängungseffekte infolge der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage wider.

Nach diesem Konzept ergibt sich, dass in Ostdeutschland (2001) gut 2 Mio. reguläre Arbeitsplätze fehlten. Ein Rückblick auf das vergangene Jahrzehnt zeigt Folgendes:

- Die Unterbeschäftigung ist in den ersten Jahren nach der Vereinigung absolut und relativ zum Erwerbspersonenpotential sprunghaft angestiegen und verzeichnete im Jahr 1992 ihre bisher höchsten Werte (vgl. Abbildung 5.1-1). So betrug die Unterbeschäftigung gut 3,1 Mio. Personen, und die Unterbeschäftigungsquote lag bei 35,6%. In der Folgezeit nahm sie in kleiner werdenden Schritten auf gut 2 Mio. bzw. rd. 25% im Jahr 1999 ab und hat sich seitdem nicht spürbar verändert.
- Die Struktur der Unterbeschäftigung hat sich mit der Zeit stark verändert. So wurde Anfang der 90er Jahre vor allem durch massiven Einsatz arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen in hohem Maße offene Arbeitslosigkeit vermieden. Erst allmählich baute sich aufgrund von Selektionseffekten eine Stille Reserve im engeren Sinne auf. Bis ins Jahr 1995 war die verdeckte Arbeitslosigkeit insgesamt bei weitem höher als die registrierte.
- In der Folgezeit – etwa bis 1997 – wurden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schrittweise zurückgenommen (vor allem Vorruhestands- und Altersübergangsgeld). Bis ins Jahr 2001 bewegten sich die Teilnehmerzahlen in der Summe auf etwa unverändertem Niveau. Auch die Stille Reserve im engeren Sinne hat sich über die Jahre wenig verändert. Machte die verdeckte Unterbeschäftigung noch Mitte der 90er Jahre etwa die Hälfte der gesamten aus, so war es in den Jahren ab 1999 nur noch etwa ein Drittel.
- Der Rückgang der Unterbeschäftigung im Gesamtzeitraum 1991 – 2001 ergab sich allein aus der Abnahme der verdeckten Unterbeschäftigung infolge des immer geringeren Einsatzes arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg tendenziell leicht an und änderte sich seit 1997 von Jahr zu Jahr nur wenig.

Abbildung 5.1-1
Entwicklung der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland 1991-2002



[a]Gesamte Unterbeschäftigung (Arbeitslose, Stille Reserve im engeren Sinne und Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) in % des Erwerbspersonenpotentials.

Quelle: Berechnungen des IAB.

Die vorstehende Darstellung berücksichtigt nur ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente. Andere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, die die Arbeitsmarktbilanz beeinflussen können, bleiben außer Betracht. Die Darlegungen betreffen zudem nur kurzfristige, quantitative Effekte der Maßnahmen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Weitere Zielsetzungen, wie z. B. die längerfristige Eingliederung der Teilnehmer in Beschäftigung, die Bildung von Humankapital oder der Aufbau produktiver Infrastruktur sind ausgeklammert.

Besonders dem Ziel der Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt wird allgemein ein hoher Rang eingeräumt. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive betrachtet, garantiert aber eine Wiedereingliederung weder einen Netto-Beschäftigungseffekt noch per saldo eine Entlastung der Arbeitslosigkeit. Denn Verdrängungsmechanismen können Nettoeffekte schmälern oder gar verhindern. Außerdem verdienen die verschiedenen Zieldimensionen und -wertigkeiten bei einzelnen Instrumenten Beachtung, auch im Hinblick auf unterschiedliche Zielgruppen und Regionen.

5.2 Demographische Einflüsse auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt

Das Arbeitskräfteangebot hängt zum einen von der Größe und der Alterstruktur der Bevölkerung, zum anderen von der Erwerbsbeteiligung in den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung ab. Zwischen 1990 und 1999 ist die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland um 1,2 Mio. Personen gesunken, davon gut ein Drittel durch Abwanderung und knapp zwei Drittel durch das Geburtendefizit. Aufgrund der vergleichsweise günstigen Altersstruktur zu Beginn der 90er Jahre stieg aber der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) im letzten Jahrzehnt weiter an.

Im Jahre 1990 waren rund 86% der ostdeutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auch tatsächlich erwerbstätig (alte Bundesrepublik 1989 rund 69%). Mit dem Umbruch nach der Wiedervereinigung ging die Zahl der Erwerbspersonen in Ostdeutschland zwar stark zurück (vgl. auch Abbildung 5.1-1); eine genauere Analyse zeigt aber, dass sich dahinter nicht unbedingt ein Einbruch der Erwerbsbeteiligung verbirgt. Die effektiven Erwerbsquoten sind zumindest in den mittleren Altersjahrgängen nur geringfügig gesunken. Stärker zurückgegangen sind allein die Erwerbsquoten von jüngeren Frauen und von älteren Personen, bei Ersteren wohl wegen eines veränderten Ausbildungsverhaltens, bei Letzteren insbesondere wegen der anfangs recht großzügigen Regelungen zum vorzeitigen Ruhestand.

Für eine Gesamtbetrachtung der Entwicklung des Arbeitsangebots in den neuen Ländern sind auch Entlastungswirkungen durch Pendler und Fortzüge zu berücksichtigen. Wegen der angespannten Arbeitsmarktsituation haben in den letzten Jahren rund 600 000 Ostdeutsche als Pendler einen Arbeitsplatz in den alten Ländern angenommen. In die umgekehrte Richtung pendelten lediglich rund 200 000 Personen. Die (Netto-)Abwanderung von Arbeitskräften wiederum summierte sich über den Zeitraum 1989 bis 2001 auf fast 660 000 Personen, das heißt, der ostdeutsche Arbeitsmarkt wurde um diese Zahl quantitativ „entlastet". Die Qualität dieser Entlastung ist jedoch mit gewisser Skepsis zu betrachten, denn es ziehen insbesondere mehr jüngere Menschen aus den neuen Bundesländern fort als aus den alten Bundesländern zu. Allerdings ist die These eines „brain drain" nicht unumstritten, kann die Entwicklung doch teilweise im Rahmen eines normalen Binnenwanderungsgeschehens erklärt werden.

Künftig wird die Bevölkerung in Ostdeutschland weiter zurückgehen. Gerade weil dies insbesondere durch den Geburtenrückgang zu Beginn der neunziger Jahre verursacht wurde, wird ab etwa 2010 der „Nachwuchs" für die ostdeutschen Betriebe besonders schwach ausfallen. Praktisch unaufhaltsam verbunden mit dieser Bevölkerungsentwicklung ist eine deutliche „Alterung" des Arbeitskräfteangebotes. Es muss deshalb für die Zukunft angenommen werden, dass in den Betrieben ein wachsender Anteil älterer Arbeitskräfte beschäftigt sein wird, zumal bei insgesamt schwacher Beschäftigungsdynamik in der Vergangenheit kaum jüngere Arbeitskräfte eingestellt wurden. Wenn sich an diesen Entwicklungen nichts ändert, könnte von dieser Seite her die Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen in Gefahr geraten.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Wanderungsverhalten von Berufsanfängern (Erwerbstätige nach Abschluss einer dualen Ausbildung) von Interesse. Adäquat qualifizierte Arbeitskräfte sind nämlich Voraussetzung sowohl für eine mögliche Ansiedlung von Firmen als auch für die Erhaltung und Erweiterung von Kapazitäten bestehender Unternehmen.

In Ostdeutschland bewegten sich im Jahr 1996 – neuere Individualdaten sind derzeit nicht verfügbar – die Anteile für diejenigen, die in ihrem (ausbildenden) Bundesland bleiben, zwischen 94% in Sachsen und 88% in Brandenburg. Mobile Berufsanfänger aus Berlin und Brandenburg beginnen ihren ersten Job überwiegend in den neuen Bundesländern. Dagegen orientieren sich mobile Absolventen aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen vergleichsweise häufig in Richtung alter Bundesländer. Zu vermuten ist, dass sich dieses Problem in den Folgejahren eher noch verschärft hat. Die Wanderungen von jungen Fachkräften aus den neuen in die alten Bundesländer unterstützen die These, dass in den neuen Bundesländern langfristig ein Mangel an Fachkräften droht.

Im Unterschied zur regionalen Mobilität nach den ersten Berufsjahren, die in erster Linie von beruflichen Entwicklungen und unterschiedlichen Karrierechancen ausgelöst wird, ist der Wechsel direkt nach der Ausbildung in den meisten Fällen der einzige Weg, um überhaupt im erlernten Beruf starten zu können. Will man den damit verbundenen Humankapitalverlust für die neuen Bundesländer vermeiden, müssen die Arbeitsmarktperspektiven für junge Fachkräfte deutlich verbessert werden. Neben mehr wirtschaftlicher Dynamik ist hierfür wohl auch eine stärkere Differenzierung der Lohnsätze erforderlich.

5.3 Regional differenzierte Analyse von Arbeitsmarktvorgängen

Wie schon in Kapitel 2 beschrieben, gibt es zwischen den einzelnen Regionen Ostdeutschlands regionale Disparitäten, die sich auch in einer differenzierten Arbeitsmarktsituation niederschlagen. Eine wichtige Rolle spielt dabei allerdings auch die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz in Westdeutschland (bzw. in Berlin) anzunehmen – die Arbeitslosenquoten sind entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze sowie im Berliner Umland im Schnitt niedriger als im Rest Ostdeutschlands.

Verwendet man die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Arbeitsmarktindikator, ergibt sich regional ein differenziertes Bild (vgl. Karte 5.3-1). Insgesamt sank sie in Ostdeutschland zwischen 1993 und 1999 um -7,4%. Sachsen-Anhalt war besonders vom Rückgang betroffen (-11,8%). Neben Regionen mit starkem Beschäftigungsabbau, wie Brandenburg, Potsdam, Hoyerswerda und Bitterfeld, die zwischen 1993 und 1999 ca. ein Viertel der Beschäftigung abgebaut haben, gibt es aber auch Gebiete, die einen Beschäftigungsaufbau aufweisen. Die Beschäftigungsgewinne konzentrieren sich vor allem auf das direkte Umland von Ballungsräumen (z. B. Saalkreis, Wartburgkreis, Dresdner Land und die Regionen westlich bzw. südlich von Berlin).

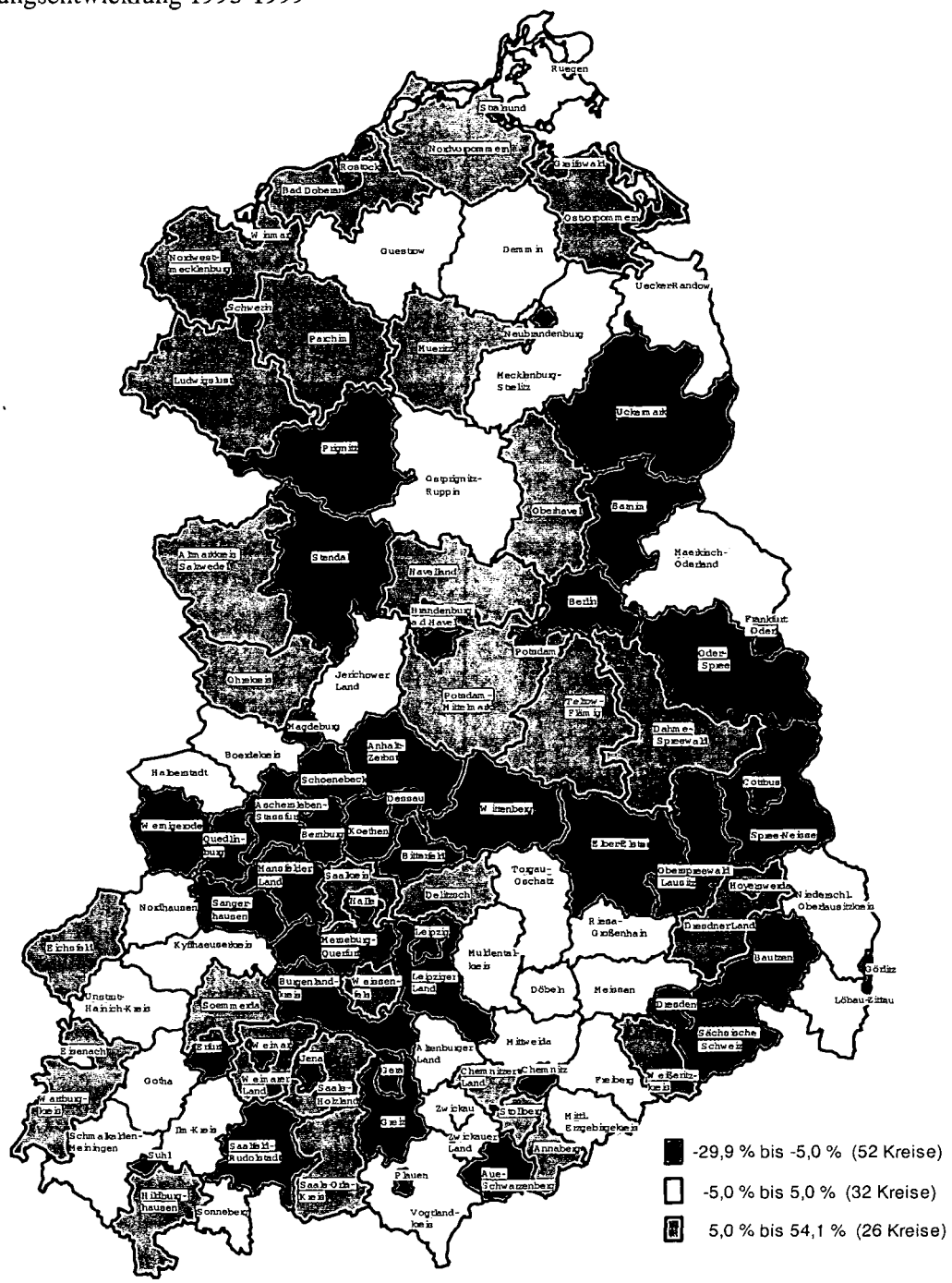
Multivariate Analysen erlauben es, die Determinanten der Beschäftigungsentwicklung genauer zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass im Zeitraum 1993 bis 1999 vor allem die Dynamik der an den jeweiligen Standorten dominierenden Wirtschaftszweige für regional unterschiedliche Beschäftigungsentwicklungen maßgeblich ist. In diesem Gesamtzeitraum sind jene Wirtschaftszweige, in denen für regionale Märkte produziert wird, im Umfang gleich geblieben oder sogar gewachsen, wie u. a. der Handel und die Finanzdienstleistungen. Wirtschaftszweige, die hauptsächlich überregional gehandelte Produkte anbieten und daher auch unmittelbar dem Druck einer viel größeren Konkurrenz standhalten müssen, sind hingegen stark geschrumpft. Als eine besondere Belastung für den Strukturwandel erwiesen sich dabei die Monostrukturen der DDR, die sich vielfach nicht als überlebensfähig erwiesen. Deswegen schrumpften die einzelnen Wirtschaftszweige vor allem in den Regionen, wo sie überdurchschnittlich konzentriert waren. Die Chemische Industrie, aber auch der Maschinenbau und das Textilgewerbe waren besonders negativ betroffen. Doch gelang es einigen Branchen – selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen – zwischen 1993 und 1999 Beschäftigung hinzuzugewinnen. Neben der Energiewirtschaft sind vor allem die Dienstleistungen zu nennen. Im Gastgewerbe sowie im Gesundheits- und Sozialwesen konnten zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Neben den gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen verbuchten auch die unternehmensbezogenen Dienstleistungen eine signifikante Ausweitung der Beschäftigung.

Neben der Branchenentwicklung spielt die regionale Lohnhöhe eine erhebliche Rolle für die Beschäftigungsentwicklung, wenn auch eine differenzierte Betrachtung erforderlich ist. Im Verarbeitenden Gewerbe wurden negative Beschäftigungseffekte relativ höherer (um Wirtschaftsstrukturen bereinigter) regionaler Löhne gefunden. Hingegen lassen sich höhere regionale Löhne im Dienstleistungsbereich durchaus mit Beschäftigungswachstum vereinbaren, zum Beispiel im Handel, in Verkehr und Nachrichtenübermittlung, in der Gastro-

nomie oder im Gesundheits- und Sozialwesen. Dies lässt sich so interpretieren, dass für jene Wirtschaftszweige, die tendenziell der Konkurrenz überregionaler Märkte ausgesetzt sind, der Kostenaspekt der Löhne den Ausschlag gibt, für Dienstleistungen, die eher für lokale Märkte bestimmt sind, hingegen der Nachfrageaspekt, sofern die Einkommenselastizität der Nachfrage hinreichend hoch ist.

Das beschriebene Ergebnis impliziert, dass der Aufbau überregional aktiver Firmen in einem starken Maße davon abhängt, dass es gelingt, die Lohnstückkosten auf das Westniveau zu senken – sei es durch Produktivitätssteigerungen oder durch Lohnzurückhaltung. Nur so kann sich ein überregional orientierter Sektor entfalten, der für die weitere Entwicklung der Regionen Ostdeutschlands von entscheidender Bedeutung ist.

Karte-5.3-1
Beschäftigungsentwicklung 1993-1999



Quelle: IAB, eigene Darstellung.

Die Beschäftigungsentwicklung von Regionen wird überdies durch ihre geographische Lage beeinflusst. Benachteiligt sind die ländlichen Gebiete weitab von den Zentren, insbesondere in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern. Offensichtlich reichen die Vorteile der Peripherie, niedrige Löhne und günstige Bodenpreise, bislang nicht aus, um die Beschäftigung weiter aufzubauen. Hingegen schneiden vor allem das Umland Berlins und das der anderen Zentren im Süden Ostdeutschlands tendenziell besser ab.

Zwar ist im interregionalen Vergleich die Beschäftigungsentwicklung in den Kernstädten am ungünstigsten verlaufen, was häufig als Suburbanisierungstendenz interpretiert wird, welche die in den vergangenen Jahren im Westen erfolgte Entwicklung nachzeichnet. Unter Berücksichtigung der Wirkungen von Drittvariablen zeigt sich aber, dass Kernstädte sich sogar besser entwickeln, als gemäß ihrer Beschäftigtenstruktur zu erwarten wäre. Die drastische Abnahme der Beschäftigung in den Kernstädten ist somit nicht direkt einer „Suburbanisierungstendenz" zuzurechnen, wie allein nach der deskriptiven Untersuchung zu vermuten wäre, sondern der ungünstigen Wirtschaftsstruktur, die dort als Erbe der DDR vorhanden war.[13]

Wie schon in Kapitel 5.1 für die Gesamtwirtschaft gezeigt wurde, ist neben der Bestandsbetrachtung die Dynamik der Arbeitslosigkeit von besonderem Interesse. Um einen Überblick über die regionale Verteilung von Beschäftigungschancen und Bewegungen zu erhalten, werden auf Arbeitsämterebene einige Kenngrößen verglichen. Bei der Interpretation der aktuellen Zahlen von April 2002 sind sowohl die saisonalen Effekte als auch der konjunkturell bedingte Beschäftigungsrückgang zu beachten. Die Saison wirkt sich bereits positiv auf die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit aus, jedoch ist der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsrückgang noch nicht zum Stillstand gekommen. Aus Tabelle 5.3-1 wird deutlich, dass man keineswegs von Bewegungslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt sprechen kann. Sowohl bei den Offenen Stellen als auch bei den Arbeitslosen finden Umschlagsprozesse statt, deren Muster sich auf regionaler Ebene unterscheiden. Betrachtet man hilfsweise als Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes die Zahl der Offenen Stellen pro 100 Arbeitslose, so stehen Rostock und weite Teile Thüringens vergleichsweise positiv dar. Hingegen treffen rechnerisch mehr als doppelt soviel Arbeitslose auf eine offene Stelle in Neubrandenburg, Neuruppin, Oschatz und Ost-Berlin (vgl. zweite Spalte in Tabelle 5.3-1). Allerdings ist hier zu beachten, das nicht alle offenen Stellen auch den Arbeitsämtern gemeldet werden.

Inwieweit es Arbeitslosen gelingt, einen Übergang in Beschäftigung zu realisieren, wird in der sechsten Spalte dargestellt. In Mecklenburg-Vorpommern, aber auch in Thüringen treten im April 2002 44% bzw. 41% der Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung ein. In den Regionen Rostock und Nordhausen nimmt fast jeder zweite Abgänger aus Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung auf. Besondere Probleme beim Übergang finden sich in Halle, Annaberg und Ost-Berlin.

Ein wichtiger Aspekt ist neben der Höhe der Arbeitslosenquote die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Gegenüberstellung zwischen 1994 und 2002 weist für Ostdeutschland aus, dass die mittlere Dauer von 42 auf 33 Wochen gesunken ist. Besonders in Sachsen-Anhalt (vor allem in Dessau und Sangerhausen) ging die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer zurück, während Ost-Berlin sich als einzige Region schlechter stellt.

Die Befunde zeigen, dass die Beschäftigungsentwicklung eine regional differenzierte Betrachtungsweise erfordert.

5.4 Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Im Folgenden wird die Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland betrachtet. Die so genannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden dabei besonders berücksichtigt (vgl. Tabelle 5.4-1).

Auf den ersten Blick scheint es, dass Risikofaktoren, wie sie in Westdeutschland charakteristisch für den „durchschnittlichen" Arbeitslosen sind (z. B. fehlende Berufsausbildung, höheres Alter oder gesundheitliche Einschränkungen) in Ostdeutschland geringere Bedeutung haben. Dies ist aber allein auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Arbeitslosenbestand in Ostdeutschland insgesamt viel höher ist als in Westdeutschland, sodass sehr viele Personen arbeitslos sind, die sich keiner Problemgruppe des Arbeitsmarktes zuordnen lassen. Tatsächlich spielen auch in Ostdeutschland diese Risiken eine Rolle.

---

13 Eine mögliche Erklärung sind positive Agglomerationseffekte auf die Beschäftigtenentwicklung der Kernstädte, die jedoch die negativen Effekte von Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur nicht kompensieren können.

Tabelle 5.3-1:
Offene Stellen, Zu- und Abgänge von Arbeitslosen, Arbeitslosigkeitsdauer und Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit (April 2002)

Bundesländer/ Arbeitsamtsbezirke	Offene Stellen	Offene Stellen pro 100 Arbeitslose	Arbeitslosenquote bezogen auf zivile Erwerbspersonen	Zugänge an Arbeitslosen	Abgänge von Arbeitslosen	Anteil Abgänger aus Alo in Beschäftigung	Durchschnittliche Dauer der Alo in Wochen 1994/04	Durchschnittliche Dauer der Alo in Wochen 2002/04
Mecklenburg-Vorpommern	11 274	6,6	18,6	20 788	28 447	43,5%	40,3	30,7
031 Neubrandenburg	1 678	3,4	23,5	5 108	7 066	40,0%	52,3	35,3
032 Rostock	4 566	9,8	18,3	5 190	6 908	46,1%	38,6	31,7
033 Schwerin	2 350	6,2	14,3	5 426	6 871	40,4%	41,0	27,1
034 Stralsund	2 680	7,5	19,4	5 064	7 602	47,0%	30,8	28,8
Brandenburg	10 455	4,4	17,7	27 696	36 902	40,3%	43,3	34,2
035 Cottbus	2 379	3,9	20,1	6 617	9 209	43,0%	51,6	36,6
036 Eberswalde	1 540	4,7	19,8	3 663	5 290	39,3%	42,1	34,9
037 Frankfurt (Oder)	1 495	3,5	17,6	4 835	6 460	37,1%	33,4	34,0
038 Neuruppin	1 862	3,6	18,5	6 190	7 884	37,5%	45,6	34,6
039 Potsdam	3 179	6,3	14,1	6 391	8 059	42,9%	42,8	30,9
Sachsen-Anhalt	14 179	5,4	19,8	31 567	38 584	38,1%	47,1	33,8
042 Dessau	1 702	5,6	20,1	3 967	4 602	35,2%	52,8	33,6
043 Halberstadt	1 135	4,7	18,5	2 615	3 693	42,8%	43,2	34,4
044 Halle	2 628	5,7	20,2	5 399	5 905	31,7%	45,8	35,3
045 Magdeburg	4 088	7,3	17,6	6 848	8 684	38,9%	48,1	32,5
046 Merseburg	1 642	4,2	21,7	4 538	5 597	39,3%	48,3	35,3
047 Sangerhausen	1 390	4,4	22,9	3 379	4 145	43,0%	55,9	35,2
048 Stendal	868	3,7	19,6	3 128	4 035	40,0%	40,1	30,3
049 Wittenberg	726	5,7	18,9	1 693	1 923	34,4%	42,0	33,0
Sachsen	23 939	5,8	18,1	48 472	63 519	35,2%	42,8	33,4
071 Annaberg	1 566	5,1	18,6	3 569	6 648	31,7%	47,5	30,6
072 Bautzen	2 988	4,2	21,8	7 296	9 785	38,8%	46,6	37,8
073 Chemnitz	2 786	5,7	17,3	6 004	7 884	38,3%	42,1	32,2
074 Dresden	3 430	7,9	14,6	5 327	6 022	40,5%	44,2	35,1
075 Leipzig	5 602	7,6	18,7	8 806	9 450	37,3%	42,7	36,4
076 Oschatz	980	3,3	18,1	4 200	4 903	42,4%	49,9	29,8
077 Pirna	1 181	4,7	17,6	2 752	4 237	45,4%	38,3	30,0
078 Plauen	1 402	6,2	15,9	3 134	5 046	42,8%	34,8	26,4
079 Riesa	1 294	5,9	18,8	2 452	3 182	40,4%	43,0	34,1
092 Zwickau	2 710	6,1	18,4	4 932	6 362	36,8%	39,9	33,2
Thüringen	16 280	8,0	16,1	27 296	37 922	41,1%	38,8	28,2
093 Erfurt	3 282	7,2	17,3	5 746	6 918	37,6%	47,6	32,1
094 Gera	2 176	9,0	16,1	3 368	5 260	38,1%	31,6	27,4
095 Gotha	1 984	7,0	14,6	4 489	5 707	37,6%	52,2	23,9
096 Jena	2 496	8,6	15,0	3 971	5 329	42,7%	36,5	26,9
097 Nordhausen	2 772	9,6	18,7	3 261	4 956	46,4%	46,1	32,9
098 Suhl	3 063	8,8	13,7	5 067	8 051	44,4%	28,9	26,2
099 Altenburg	507	4,0	22,1	1 394	1 701	39,4%	61,6	34,7
Berlin (Ost)	4 355	3,3	19,1	15 269	17 838	31,7%	30,1	36,3
Neue Bundesländer	80 482	5,7	18,1	171 088	223 212	39,3%	42,0	32,7

Quelle: Berechnungen des IAB.

Tabelle 5.4-1:
Struktur der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland[a]
- in % -

	Frauen		Langzeit-arbeitslos		Älter als 50 Jahre		Jünger als 25 Jahre		Ohne Berufsausbildung		Gesundheitlich eingeschränkt[b]		Ausländer[c]	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
1992	64,7	46,6	24,4	26,6	22,3	31,5	13,4	14,8	23,8	47,7	10,0	28,7	1,3	14,1
1995	63,7	44,1	28,8	33,3	29,4	33,1	11,1	13,0	21,0	46,5	13,8	26,3	1,1	16,5
2000	52,9	46,0	35,2	37,1	28,7	34,5	13,4	17,0	22,4	46,3	20,6	29,2	2,6	17,1
2001	51,7	45,3	35,4	32,5	27,5	30,8	13,1	18,5	21,5	45,5	21,4	28,4	2,5	17,4

[a]Bestand Ende September des jeweiligen Jahres. – [b]Einschließlich Schwerbehinderte. – [c]Jahresdurchschnitt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

Die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland in den neunziger Jahren überdurchschnittlich gestiegen. Im Jahr 1998 lag sie in Ostdeutschland (Westdeutschland) bei 53% (23%). Es liegen Hinweise dafür vor, dass die hohe Arbeitslosenquote Geringqualifizierter weniger auf erhöhte Arbeitslosigkeitsdauer als vielmehr auf deren häufige Arbeitslosigkeit, das heißt geringe Beschäftigungsstabilität zurückgeführt werden kann. Neben dem inzwischen auch für Deutschland empirisch nachgewiesenen substitutiven Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt und der Nachfrage nach Geringqualifizierten dürfte dieses Ergebnis auch auf eine Diskrepanz zwischen Arbeitskosten und möglicher Arbeitsproduktivität in diesen Qualifikationsgruppen zurückzuführen sein. Hohe Lohnsteigerungen führen vor allem zu einem Rückgang der Nachfrage nach niedrigeren Qualifikationen.

Allerdings gibt es in Ostdeutschland nur wenige Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung: Während im Jahr 1998 ca. 18% aller westdeutschen Erwerbspersonen keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, waren es in Ostdeutschland nur 7,3%. Insgesamt dürfte die formale Qualifikation der Erwerbspersonen in Ostdeutschland nicht hinter der in Westdeutschland liegen. Von der formalen Qualifikation zu unterscheiden ist aber das Humankapital, das die Erwerbspersonen tatsächlich am Arbeitsmarkt verwerten können. Dieses besteht auch aus den Berufserfahrungen in den ausgeübten Tätigkeiten.

Für Ostdeutschland ist von einem hohen Niveau der Arbeitslosenquote der Frauen eine Konvergenz hin zu der der Männer zu beobachten. Die Arbeitslosenquote der Frauen betrug im Jahr 2001 ca. 19,4%, während die der Männer bei 18,4% lag. Die höhere Arbeitslosenquote der Frauen im Vergleich zu den Männern in Ostdeutschland ist auf deren längere Arbeitslosigkeitsdauer zurückzuführen. Dagegen liegt das Risiko, arbeitslos zu werden, bei ostdeutschen Frauen seit 1996 unter dem ostdeutscher Männer. Dies lässt sich möglicherweise durch einen Sortierprozess erklären: Frauen mit niedriger Qualifikation haben sich stärker aus dem Erwerbsleben bzw. in die Stille Reserve zurückgezogen als Männer. Dies könnte einen Anstieg der Beschäftigungsstabilität erklären. Der Frauenanteil an den Arbeitslosen sinkt in Ostdeutschland seit 1994 und lag im Jahr 2001 bei 51,7%. Diese Entwicklung dürfte auch durch den Rückgang der Erwerbsbeteiligung und den Rückzug in die Stille Reserve beeinflusst sein.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist in Ostdeutschland weiter steigend (2001: 35,4%), während er in Westdeutschland im Jahr 2001 deutlich gesunken ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Falle erneuter Arbeitslosigkeit Langzeitarbeitslose in Kurzzeitarbeitslose „umdefiniert" werden. Angesichts des starken (aber im Zeitablauf gesunkenen) Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik ist zu vermuten, dass dieser Fall relativ häufig ist. Aus diesem Grund ist der Indikator „Anteil der Langzeitarbeitslosen" mit Vorsicht zu interpretieren.

Sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland lässt sich zeigen, dass ältere Arbeitnehmer zwar ein geringeres Risiko haben arbeitslos zu werden als junge Arbeitnehmer. Dafür ist deren Arbeitslosigkeitsdauer aber viel höher, dass heißt, ältere Arbeitnehmer haben geringere Wiederbeschäftigungschancen. Neben humankapitaltheoretischen Gründen (Akkumulation von Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen erhöht die Beschäftigungsstabili-

tät) dürften dabei auch (tarifvertragliche) Kündigungsschutzregelungen sowie die Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld eine Rolle spielen. Die Strenge des Kündigungsschutzes steigt mit dem Alter sowie der Betriebszugehörigkeitsdauer. Damit werden Kündigungen mit zunehmendem Alter unwahrscheinlicher. Auch die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld steigt mit dem Alter. Mikroökonometrische Studien für Deutschland und andere Länder zeigen, dass die Anspruchsdauer von Arbeitslosenunterstützung einen deutlich expansiven Effekt auf die Arbeitslosigkeitsdauer hat.

Für Ostdeutschland ist darüber hinaus aber auch in der Altersklasse der 20- bis 24-Jährigen eine hohe und im Jahr 2000 nochmals gestiegene Arbeitslosenquote zu beobachten. Für diesen Anstieg dürften neben der demographischen Entwicklung auch Schwierigkeiten beim Übergang aus der Ausbildung in dauerhafte Beschäftigung verantwortlich sein.[14] Wenngleich dies zum Teil auf die insgesamt schwierige Arbeitsmarktsituation zurückzuführen sein dürfte: Der Verdacht liegt nahe, dass dies auch mit einer unzureichenden Qualität betrieblicher und insbesondere außerbetrieblicher Ausbildung zusammenhängt.

5.5 Determinanten der Arbeitsnachfrage auf betrieblicher Ebene

Das Ungleichgewicht am ostdeutschen Arbeitsmarkt ist nicht nur auf ein vergleichsweise hohes Angebot an Arbeit zurückzuführen, sondern auch Folge einer – auf aggregierter Ebene – vergleichsweise schwachen Arbeitsnachfrage. Dies beruht zu einem guten Teil auf der insgesamt schwachen Wirtschaftskraft der neuen Länder. Es stellt sich aber auch die Frage, welche Faktoren auf betrieblicher Ebene die Beschäftigungsentwicklung beeinflussen.

Zwischen 1995 und 2000 haben, dem IAB-Betriebspanel zufolge, die in diesem Zeitraum existierenden ostdeutschen Betriebe im Durchschnitt ihre Beschäftigung um rund 14,5% reduziert. Auffallend ist allerdings, dass rund die Hälfte der ostdeutschen Betriebe – allerdings primär jene mit weniger als 10 Beschäftigten – ihre Beschäftigung zumindest aufrechterhalten oder sogar gesteigert haben.

Eine Erklärung dafür, dass gerade die größeren ostdeutschen Betriebe Beschäftigung abgebaut haben, liegt darin, dass es sich bei diesen Betrieben zumeist um schon vor der Wende bestehende Betriebe handelt, die den Anpassungsprozess an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse im Untersuchungszeitraum noch nicht abgeschlossen hatten. Es dürfte aber auch damit zusammenhängen, dass in vielen dieser Betriebe Beschäftigungszusagen gegenüber der Treuhandanstalt ausliefen.

Ostdeutsche Betriebe mit Innovationen schneiden beim Beschäftigungswachstum im Zeitraum 1996 bis 1998 deutlich besser ab als Nichtinnovatoren. Als positiv für die Beschäftigung erweist es sich dabei vor allem, wenn Betriebe ihre Produktpalette durch Verbesserung bzw. Weiterentwicklung bestehender Produkte oder durch Aufnahme von neuen, jedoch schon am Markt vorhandenen Produkten modernisiert haben. Die Einführung von Marktneuheiten sowie die Durchführung von FuE wirken sich (bei Berücksichtigung der beiden anderen erwähnten Innovationsformen) hingegen nicht auf das Beschäftigungswachstum aus.

Zentral für die Arbeitsnachfrage der Betriebe ist überdies die Lohnentwicklung. Soweit die Betriebe an Branchentarifverträge gebunden sind, ist die Möglichkeit, auf betriebliche Umstände bei der Lohnbestimmung einzugehen, allerdings eingeschränkt. Bei Berücksichtigung von Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit zeigt sich, dass ostdeutsche Betriebe mit einer Branchentarifbindung zwischen 1996 und 2000 im Vergleich zu ostdeutschen Betrieben ohne Branchentarif eine um rund vier Prozentpunkte höhere Steigerung der Entlohnung pro Beschäftigten aufweisen. Höhere Löhne wirken jedoch negativ auf die Beschäftigung – eine um einen Prozentpunkt höhere Lohn- bzw. Gehaltsentwicklung hat ceteris paribus eine um ca. 0,14 Prozentpunkte schlechtere Beschäftigungsentwicklung zur Folge. Die Branchentarifbindung wirkt sich somit indirekt – über die höhere Lohnentwicklung – auf das Beschäftigungswachstum aus.

---

[14] In die gleiche Richtung weist die Tatsache, dass Berufsanfänger nach Abschluss ihrer Ausbildung häufig einen Arbeitsplatz in Westdeutschland suchen; vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 5.1.

6. Wohnungsmarkt Ostdeutschland

6.1 Der Befund

In den Jahren seit der Wende hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt Ostdeutschlands grundlegend verändert: In der DDR und unmittelbar nach der Vereinigung herrschte schwerer Wohnungsmangel; es fehlten – gemessen an den Präferenzen der Nachfrager – vor allem große, moderne Wohnungen, Einfamilienhäuser und Altbauwohnungen mit modernem Komfort. Große Teile des Altbaubestandes (rund 420 000 Wohnungen) standen leer und waren verfallen oder wiesen erhebliche bauliche Mängel auf. Ein Weiteres kam hinzu: Die Erblast einer an der sozialistischen Arbeitsteilung ausgerichteten Industrie und damit auch Städte- und Wohnbaustruktur, die unter Marktbedingungen nicht aufrechtzuerhalten war, wog schwer. Damit war trotz des Wohnraummangels die Herausbildung eines strukturellen Leerstandes vorgezeichnet.

Die Politik reagierte auf den (quantitativen und qualitativen) Wohnungsmangel mit umfangreichen Fördermaßnahmen, die einen regelrechten Investitionsboom auslösten und inzwischen eine radikale Umkehr der Marktlage zur Folge hatten: aus der Situation des Wohnungsmangels wurde ein bis dato nicht gekannter Wohnungsüberschuss. Über eine Million Wohnungen stehen inzwischen leer. Diese massive Fehlentwicklung macht nun, 12 Jahre nach der Wiedervereinigung, erneut weitreichende und schmerzhafte Anpassungsprozesse notwendig.

Ende 1998, dem letzten Stand der amtlichen Statistik, belief sich der Wohnungsleerstand in den neuen Ländern auf rund 970 000 Wohnungen oder gut 13% des Wohnungsbestandes. Auch wenn es sich dabei zum Teil um Wohnungen handelt, die aufgrund unterlassener Modernisierung nicht mehr bewohnbar waren, dürfte immerhin rund die Hälfte der leerstehenden Wohnungen aktiv am Markt angeboten worden sein.[15] Seit 1998 dürfte sich das Leerstandsproblem insgesamt noch weiter verschärft haben. Die Gründe für den Leerstand werden in jüngster Zeit zunehmend in Vermietungsschwierigkeiten (und weniger in baulichen Schäden) gesehen, was auf einen wachsenden effektiven Angebotsüberhang hindeutet.

Obwohl Wohnungsleerstände in den neuen Bundesländern inzwischen ein nahezu flächendeckendes Problem darstellen, existieren große regionale Unterschiede hinsichtlich der Ausprägung des Leerstandsproblems. Großräumig lässt sich Ostdeutschland in drei unterschiedlich betroffene Teilräume unterscheiden: Einen Problemgürtel mit extrem hohen Leerstandsquoten, der von der Altmark und Magdeburg bis Südwestsachsen und zum Erzgebirge reicht; den Norden und Osten (von Mecklenburg bis zur Oberlausitz), der durch mittlere Leerstandsquoten gekennzeichnet ist, und schließlich den Südwesten, der deutlich günstiger abschneidet als die übrigen Regionen Ostdeutschlands (vgl. Karte 6.1-1).

Die Wohnungsleerstände sind dabei vorwiegend ein Problem der Städte, weniger ein Problem des ‚flachen Landes', wobei die Leerstandsquoten insgesamt mit der Größe der Städte tendenziell ansteigen. Grund hierfür ist, dass zum einen die Städte durch die Bautätigkeit im Umland Haushalte durch Abwanderung verloren, dass zum anderen die Bautätigkeit in den Städten selbst das Wohnungsangebot dort erhöht hat.

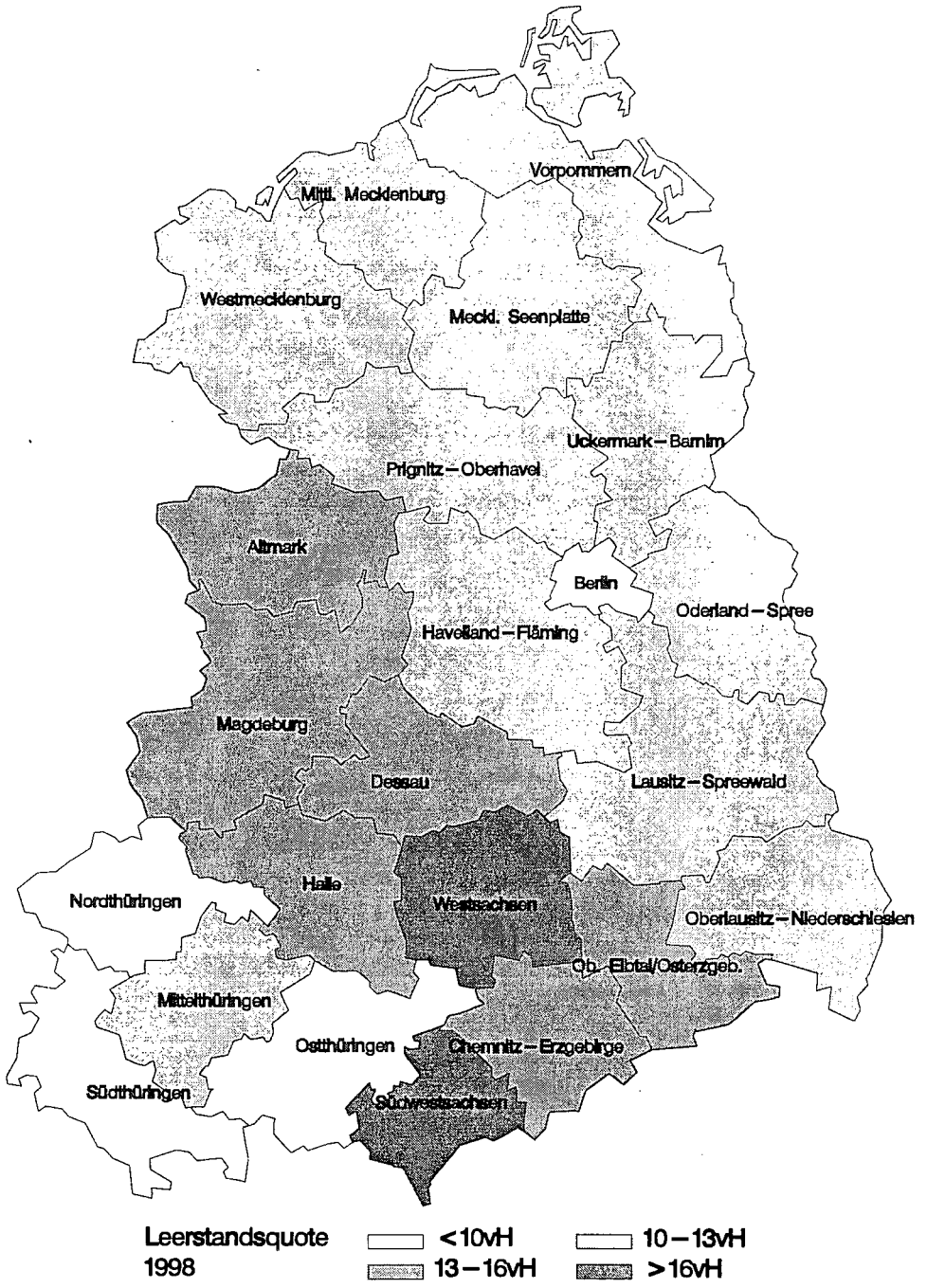
Die Leerstandsprobleme in den einzelnen Städten und Kommunen sind recht unterschiedlich: In einigen Städten, wie Eisenhüttenstadt, Schwedt oder Wolfen, wo zu DDR-Zeiten mit der Errichtung großer Kombinate zugleich Wohnraum für die neu anzusiedelnden Arbeitnehmer geschaffen wurde, konzentrieren sich die Leerstände auf die Plattenbauten. In Chemnitz, Halle und Leipzig sind Altbauten und Plattenbauten gleichermaßen von Leerständen betroffen. In einigen Städten schließlich, wie zum Beispiel in Wittenberge, konzentrieren sich die Leerstände auf die Altbauten und damit auf die Altstadtviertel mitten im Stadtzentrum.

Das sich im Zuge des Baubooms der neunziger Jahre herausgebildete Überangebot an Wohnraum hat dazu beigetragen, dass die Mietpreise in den neuen Ländern – nach einem kräftigen Anstieg zu Beginn der neunziger Jahre – seit Mitte der 90er Jahre im Durchschnitt nur noch sehr moderat ge-

15 Sowohl bei Plattenbauten als auch bei Ein- und Zweifamilienhäusern lagen die Leerstände 1998 deutlich unter 10%; bei den innerstädtischen Geschosswohnungen stand hingegen jede dritte Wohnung leer. Bemerkenswert ist dabei, dass auch bei den neu gebauten Geschosswohnungen, d. h. bei Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen, die Leerstandsquote 1998 mit 15,4% überdurchschnittlich hoch war. Die Leerstände zeigen jedoch insbesondere bei den Plattenbauten eine weiterhin steigende Tendenz.

stiegen sind. Dabei ist eine deutlich zunehmende Differenzierung der Mietpreise auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt zu beobachten. Während die Mieten für den Wohnungsbestand der Baujahre 1948 bis 1990 vor allem aufgrund von Modernisierungen und Ausstattungsverbesserungen noch leicht gestiegen sind, haben sich die Neubaumieten in Ostdeutschland deutlich ermäßigt. Neben Baualter und Ausstattung spielen dabei zunehmend auch regionale Faktoren wie die Stadt- bzw. Gemeindegröße eine Rolle.

Karte 6.1-1:
Leerstandsquoten am ostdeutschen Wohnungsmarkt nach Raumordnungsregionen 1998



Quellen: BBR; Darstellung des IfW.

6.2 Ursachen und Wirkungszusammenhänge

Bei der Analyse der Ursachen des massiven Angebotsüberhangs auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt sind unterschiedliche Faktoren wie die demographischen Entwicklung, das Haushaltsbildungsverhalten, die Entwicklung der Haushaltseinkommen und die Folgewirkungen staatlicher Investitionsanreize für Wohnimmobilien in den Blick zu nehmen.

In den Jahren vor und nach dem Fall der Mauer (1987 bis 1991) verlor Ostdeutschland knapp eine Million Einwohner, vor allem durch Abwanderung nach Westdeutschland. In den Jahren von 1992 bis 1999 ging die Bevölkerung zwar weiter zurück, doch liegt die Ursache hierfür vorwiegend in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Gestorbenenüberschuss von fast 670 000). Aber trotz der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung hat die Zahl der Haushalte von 1991 bis 1999 um rund 315 000 (+4,5%) zugenommen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die geburtenstarken Jahrgänge von 1975 bis 1980 in das Haushaltsbildungsalter gekommen sind. Die Größe der Haushalte hat sich dabei von durchschnittlich 2,37 Personen auf durchschnittlich 2,19 Personen verringert. Hierin spiegelt sich zum einen der Trend zum Single-Haushalt, zum anderen der Trend auch zur Verkleinerung der Mehrpersonenhaushalte, der durch einen Geburtenrückgang nach der Wende bedingt ist.

Allerdings ist die Haushalts- bzw. Bevölkerungsentwicklung regional sehr differenziert zu betrachten: Während die Zahl der Haushalte in den neuen Bundesländern insgesamt deutlich gestiegen ist, ist sie in den meisten Städten deutlich zurückgegangen. Ähnliches gilt auch für die Bevölkerungsentwicklung: Einem eher moderaten Bevölkerungsrückgang insgesamt stehen dramatische Bevölkerungsverluste der Städte gegenüber. Grund für die Bevölkerungsverluste in den Städten ist vor allem die Abwanderung in das Umland, weniger der Wegzug nach Westdeutschland. Sie reflektiert den Wunsch nach Wohneigentum, insbesondere den Wunsch nach dem eigenen Haus, der sich innerhalb der Städte oft gar nicht oder nicht zu tragbaren Kosten verwirklichen lässt.

Eine dritte wichtige Determinante der Nachfrage nach Wohnraum ist die Entwicklung der Haushaltseinkommen. Deren Entwicklung zeigt im Laufe der neunziger Jahre eine deutlich steigende Tendenz. Mit steigendem Haushaltseinkommen steigt die Nachfrage nach Wohnraum sowohl quantitativ als auch qualitativ. So trägt neben den steigenden Haushaltszahlen auch die Einkommensentwicklung zu einer in den neunziger Jahren insgesamt steigenden Wohnungsnachfrage bei.

Es ist also keineswegs so, dass der ostdeutsche Wohnungsmarkt in den neunziger Jahren unter einer Nachfrageschwäche gelitten hätte. Vielmehr hat die Nachfrage nach Wohnungen deutlich zugenommen. Dies aber bedeutet, dass die Ursachen des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland nicht so sehr auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes, sondern vor allem auf der Seite des Wohnungsangebots zu suchen sind.

Auf der Angebotsseite reagierte die Politik auf die Wohnungsnot in der unmittelbaren Nachwende-Zeit mit einer überaus großzügigen Bauinvestitionsförderung. Es wurden zahlreiche Förderprogramme aufgelegt, u. a. zur Stadtsanierung, zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus, zur Eigentumsbildung und zur Modernisierung von Wohnungen. Auch wenn die Förderung seit etwa Mitte der neunziger Jahre zurückgeführt wurde, wird der Wohnungsbau weiterhin gefördert, so durch steuerliche Vergünstigungen (u. a. Eigenheimzulagen, Investitionszulagen, degressive AfA) und spezielle Kredit- und Zuschussprogramme (Städtebauförderung, KfW-Programme, Wohnungsbauprogramme der Länder). Auf die steuerliche Förderung besteht ein Rechtsanspruch, sodass sie von ihrer räumlichen Inzidenz her kaum steuerbar ist. Damit profitieren von dieser Art der Förderung vielfach die Randgebiete und Umlandbereiche der größeren Städte, da sich auf diese Standorte die Präferenz der Investoren richtet. Die Förderung trägt damit zur Abwanderung aus den Städten ins Umland bei.

Die Fördermaßnahmen für den Wohnungsbau haben ihre Wirkung nicht verfehlt; es kam zu einem regelrechten Investitionsboom, in dessen Verlauf von 1991 bis 1999 rund 776 000 Wohnungen (davon rund 690 000 Neubauten) neu auf den Markt gekommen sind. Etwa ein Zehntel des heutigen Wohnungsbestandes ist also erst in den vergangenen zehn Jahren entstanden. In demselben Zeitraum wurden außerdem drei Viertel der aus DDR-Zeiten stammenden Wohnungsbestände saniert, instandgesetzt oder modernisiert.

Insgesamt übersteigt seit etwa 1995 die Zahl der neu errichteten Wohnungen – einschließlich der durch Modernisierung wieder bewohnbar gewordenen Wohnungen – die Zahl der Haushaltsneugründungen. Während die Zahl der Haushalte in den neunziger Jahren insgesamt um rund 315 000 stieg,

erhöhte sich das Wohnungsangebot – vor allem seit Mitte der 90er Jahre – deutlich stärker. Die Gründe des gegenwärtigen Leerstandsproblems auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt liegen also nicht primär auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite. Als Hauptursache ist der politikinduzierte Neubauboom der 90er Jahre zu sehen, der die Absorptionsfähigkeit der Märkte bei weitem überfordert hat.[16]

Da es neben der quantitativen Erhöhung des Wohnungsangebots auch zu einer Aufwertung von großen Teilen des Wohnungsbestandes kam, sank die Nachfrage vor allem nach Wohnungen in den unteren Qualitätssegmenten. Der Angebotsüberhang führt somit dazu, dass in den am wenigsten attraktiven Teilmärkten die höchsten Leerstände entstehen. So hat der ostdeutsche Wohnungsmarkt im zeitlichen Ablauf verschiedene Phasen durchlaufen: In der ersten Leerstandswelle fielen vor allem unsanierte Altbauten leer, denn sie waren nach der Wende der unattraktivste Teil des Wohnungsbestandes. In einer zweiten Phase, etwa von 1995 bis 1998, traten weitere Leerstände vorwiegend in den Plattenbauten auf. Hierauf reagierten die Wohnungsgesellschaften vielfach mit umfangreichen Sanierungsinvestitionen, um gerade in den Beständen mit den höchsten Leerständen die Vermietbarkeit zu verbessern. Die neu entstehenden Leerstände konzentrierten sich wiederum auf die unattraktivsten Wohnungen, jetzt auf die unsanierten Plattenbauten in schlechter Lage.

Die Strategie, Leerstände durch Sanierung zu bekämpfen, erschien zwar anfangs durchaus vielversprechend. Auf Dauer gesehen barg sie aber erhebliche Risiken, denn die Plattenbauten ließen sich, wie spätestens im Rückblick deutlich wird, durch Sanierungsmaßnahmen nur gegenüber den unsanierten Plattenbaubeständen aufwerten, kaum gegenüber sanierten Altbauten und schon gar nicht gegenüber neu errichtetem Wohnraum. Ab 1998 treten deswegen auch in sanierten Plattenbauten zunehmend Leerstände auf und verschärfen die wirtschaftliche Lage für die betroffenen Wohnungsgesellschaften. Hinzu kommt, dass die Sanierungskosten nur unvollständig auf die Mieter überwälzt werden können, also durch die Bewirtschaftung der sanierten Bestände nicht verdient werden.

Mit zur Leerstandsproblematik tragen überdies externe Effekte bei. Beginnt einer der Eigentümer, Wohnungen zu modernisieren, steigt die Qualität des Wohnumfeldes auch für die anderen Eigentümer, die nicht investieren. Besonders groß ist dieser positive externe Effekt, wenn auch das Gebäude und die Außenanlagen auf dem betreffenden Grundstück modernisiert werden. Umgekehrt ergeben sich negative externe Effekte, wenn Wohnungen, Gebäude und Außenanlagen vernachlässigt werden.

Externe Effekte treten auch auf Seiten der Wohnungsnutzer auf. Diese empfinden die zunehmende Entleerung – analog: die zunehmende Überfüllung – eines Wohngebäudes oder Wohnviertels in der Regel als unangenehm.[17] Daher ist der Wert, den die Nutzung einer Wohnung für einen Mieter oder Käufer hat, neben den durchgeführten Investitionsmaßnahmen auch von den Entscheidungen der anderen Mieter (Käufer) über ihren Einzug, Auszug oder ihr Bleiben (den Erwerb, Verkauf oder das Halten einer Wohnung) abhängig.

Auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt ist mit dem Ansteigen der Leerstände das ursprünglich optimistische Investitionsklima umgeschlagen. Vor allem dort, wo eine Wohngegend bereits offensichtlich von Leerständen geprägt ist, bringt die Sanierung oder Modernisierung weiterer Gebäude nicht die angestrebte Rendite, sodass diese Investitionen, die ja auch das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend wieder verbessern würden, unterbleiben. Führen Leerstände zu Investitionszurückhaltung, so verschlechtert sich wiederum das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend, und es kommt früher oder später auch auf Seiten der Mieter bzw. potentieller Käufer zunehmend zu ablehnenden Entscheidungen, sei es, dass Mieter wegziehen und nicht dorthin ziehen wollen, sei es, dass potentielle Selbstnutzer auf den Eigentumserwerb verzichten oder Wohneigentum woanders erwerben. Diese für Gebäude und Wohnquartiere beschriebene Abwärtsspirale kann ganze Stadtteile, unter Umständen auch die ganze Stadt erfassen. Fehlen intakte und attraktive Wohnquartiere, verliert die Stadt an Attraktivität und damit an Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Wohnstandorten, insbesondere im Umland.

---

16 Nicht verkannt werden soll, dass es bereits zu DDR-Zeiten erhebliche Wohnungsleerstände gab. Allerdings wurde das Problem des strukturellen Leerstands trotz des Einsatzes außerordentlich hoher finanzieller Mittel der Steuerzahler nicht beseitigt.

17 Typische Begleiterscheinungen des Leerfallens ganzer Stadtteile sind soziale Erosion und steigende Kriminalität.

6.3 Jüngste Entwicklung und Perspektiven

Die dramatische Entwicklung des Leerstandsproblems in den neuen Bundesländern hat seit Ende der neunziger Jahre zu Mietpreisrückgängen und zu rückläufiger Bautätigkeit beigetragen. Die künftige Entwicklung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wird entscheidend davon abhängen, inwieweit sich das Wohnungsangebot, unter Berücksichtigung der von der Politik zu verantwortenden Gestaltung der Rahmenbedingungen, künftig besser an die Wohnungsnachfrage anpassen wird.

Vorliegende Prognosen der künftigen Entwicklung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern stimmen darin überein, dass der Neubaubedarf weiterhin zurückgehen wird. Unter Berücksichtigung der vorläufig noch steigenden Wohnungsnachfrage ist in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren daher nicht mit einer weiteren drastischen Verschärfung des Leerstandsproblems zu rechnen, freilich auch nicht mit seiner Abnahme. Danach jedoch wird vor allem die Nachfrage nach (Miet)Geschosswohnungen aus demographischen Gründen voraussichtlich deutlich zurückgehen und unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen und Marktverhältnissen zu einer zweiten Leerstandswelle führen.

6.4 Lösungsansätze

Das Tempo von Prozessen des Marktausgleichs hängt entscheidend von der Gestaltung der wohnungsmarktpolitischen Rahmenbedingungen ab. Ein dauerhafter Marktausgleich bedarf einer zielgerichteten, marktgerechten Umgestaltung dieser Rahmenbedingungen. Die Bundesregierung hat deshalb im Februar 2000 eine hochrangig besetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" ins Leben gerufen, die eine Reihe sehr dezidierter Vorschläge zur Lösung des Leerstandsproblems vorgelegt hat.

Zentrale Elemente der von der Expertenkommission vorgeschlagenen Strategie sind der Abriss von 300 000 bis 400 000 leer stehender Wohnungen innerhalb der nächsten 10 Jahre, die Verdopplung der Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand[18] und die Halbierung der Eigenheimzulage für Neubauten sowie die Ausweitung des Angebots an „eigentumsfähigen" Wohnungen im Bestand.

Die Politik hat auf die Probleme des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern und die Empfehlungen der Expertenkommission mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert:

- Im Rahmen der 2. Novellierung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) und der auf dieser gesetzlichen Grundlage erlassenen Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) wurde für die Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern die Möglichkeit geschaffen, nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel unter bestimmten Voraussetzungen weitere Altschuldenhilfe für den vollzogenen Abriss oder Rückbau von Wohnraum zu erhalten. Es wird angestrebt, auf diese Weise 85 000 Wohnungen bis zum Jahr 2010 „vom Markt" zu nehmen. Damit sollen die Wohnungswirtschaft und der Wohnungsmarkt in den neuen Ländern stabilisiert, der Wohnungsleerstand reduziert und darüber hinaus auch Arbeitsplätze in der ostdeutschen Bauwirtschaft gesichert werden.[19]
- Mit dem Programm „Stadtumbau Ost" sollen der Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude sowie Investitionen in die Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere gefördert werden; Zielgröße ist der Rückbau von 400 000 Wohnungen. Auch werden Anreize für Investoren und selbstnutzende Eigentümer gesetzt, sich wieder stärker in den gewachsenen Innenstädten zu engagieren.[20] Damit wird neben der Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsmärkte auch das Ziel verfolgt, die Innenstädte zu revitalisieren und als städtebaulich wertvoll angesehene Altbaubestände zu erhalten. Hierzu wurde ein Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte ausgelobt.

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten, wie sie von der Expertenkommission vorgeschlagen und im Stadtumbauprogramm als Ziel übernommen wurde, ließe sich durchaus mit der Inter-

18 Dieser Vorschlag wurde von der Bundesregierung nicht umgesetzt.

19 Wie viele Unternehmen im Rahmen der Altschuldenhilfeverordnung entlastet werden, ist gegenwärtig noch nicht absehbar.

20 Ob dabei Maßnahmen in das Wohnumfeld dominieren, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.

nalisierung externer Effekte des Leerstands (Verslumung, steigende Kriminalität, hohe Kosten für die Vorhaltung kommunaler Infrastruktur) rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren.

7. Persönliche Einstellungen der Bevölkerung in Ostdeutschland

Die voranstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die tatsächliche Lage in Ostdeutschland nicht so schlecht, ist wie sie in der Öffentlichkeit oft dargestellt wird. Tatsächlich zeigt eine Auswertung des ALLBUS – einer repräsentative Bevölkerungsumfrage –, dass dies auch von weiten Teilen der Bevölkerung anerkannt wird. Zwar ist kein pauschales Urteil darüber möglich, wie die Menschen in Ostdeutschland ihre persönlichen Lebensumstände und die allgemeinen gesellschaftlichen Verhältnisse beurteilen. Auch die ostdeutsche Gesellschaft hat sich seit der Vereinigung ausdifferenziert. Tatsächlich aber lässt sich feststellen, dass ein großer Teil der ostdeutschen Bevölkerung mit der persönlichen Lage zufrieden ist und auch für die Zukunft nicht mit einer Verschlechterung rechnet.

Gleichwohl zeigen die Ergebnisse des ALLBUS im Vergleich zu Westdeutschland höhere Besorgnissymptome (Anomie) in Ostdeutschland, die als Zeichen für Orientierungsprobleme in der Gesellschaft interpretiert werden können. Auffällig ist dabei, dass dies für alle Altersgruppen in gleicher Weise gilt.

Verbreitet in der ostdeutschen Bevölkerung ist überdies ein Gefühl der Benachteiligung gegenüber dem Westen, das Gefühl, „Bürger zweiter Klasse" zu sein (relative Deprivation).[21] Der Anteil von Befragten, die sich in der Gesellschaft relativ depriviert fühlen, ist im Osten nahezu doppelt so hoch wie im Westen. Von Bedeutung ist, dass wahrgenommene Gerechtigkeitsprobleme mit Verantwortlichkeitszuweisungen verbunden sind. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Ostdeutsche einen anderen Attributionsstil haben als Westdeutsche, der sich empirisch u. a. daran ablesen lässt, dass Ostdeutsche den Staat stärker in die sozial- und wirtschaftspolitische Pflicht nehmen wollen als Westdeutsche.

Zu vermuten wäre, dass ein wesentlicher Grund für Beeinträchtigungen im subjektiven Wohlbefinden die schlechte Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland ist und dass dementsprechend diese Beeinträchtigungen vor allem auf der Seite der Arbeitslosen auftreten. Die Daten des ALLBUS zeigen aber kein einheitliches Bild dahingehend, dass man die schlechte Stimmung im Osten in erster Linie auf den hohen Anteil Arbeitsloser zurückführen könnte. Vielmehr sind Anomie und Deprivation auch in der Gruppe der Erwerbstätigen weit verbreitet. Die Einstellungsunterschiede liegen in dem hier betrachteten Zusammenhang also nicht in der Status-, sondern in der Regionszugehörigkeit.

Dass Ostdeutsche und Westdeutsche sich in ihren Einstellungen und gegenseitigen Wahrnehmungen in den letzten Jahren näher gekommen wären, lässt sich hingegen nicht feststellen. In beiden Regionen identisch ist die Zustimmung zur Feststellung, dass einem die Bürger im anderen Teil Deutschlands viel fremder sind als Bürger anderer Staaten. Zudem gibt es in einer Reihe von Fragen geradezu spiegelbildliche Meinungsbilder in Ost- und Westdeutschland. Insgesamt lassen die Umfragedaten damit den Schluss zu, dass sich eine gesamtdeutsche kollektive Identität bis jetzt nicht herausgebildet hat. Vielmehr scheinen sich Ost- und Westidentität weiter getrennt zu behaupten, was nicht allzu überraschend ist, wenn man Identität als ein auf relativer Konstanz von Verhaltensweisen, Mentalitäten und ideellen Orientierungen beruhendes, geschichtlichen Wandel (relativ) überdauerndes Selbst- und Weltverständnis interpretiert. Und auch in dieser Frage lässt sich nicht erkennen, dass die jüngeren Befragten (die über weniger „DDR-Erfahrung" verfügen) im bedeutsamen Umfang ein anderes Meinungsbild entwickelt haben als die Bevölkerung insgesamt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Unterschiede zwischen Ost und West auf der Einstellungsebene mehr sind als „natürliche" Unterschiede zwischen Regionen, denn sie reflektieren (als Ost- bzw. Westidentität) die politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen zum einen in

---

21 Konzepten relativer Deprivation liegt die Annahme zugrunde, dass die Deutung von sozialen Situationen und Positionen unabhängig von der objektiven Lage aufgrund von sozialen Vergleichsprozessen erfolgt.

der DDR, zum anderen in der Bundesrepublik und im wiedervereinigten Deutschland. Und trotzdem: Die geringere Akzeptanz sozialer Unterschiede, die von westdeutschen Mustern abweichenden Vorstellungen über das, was gerecht ist, und auch die vermeintliche oder tatsächliche Deklassierung der Ostdeutschen scheint sich nicht in einer totalen Ablehnung der Bundesrepublik und ihrer Institutionen niederzuschlagen. Ein Zurückrollen der Verhältnisse steht nicht zur Debatte.

8. Wirtschaftspolitische Überlegungen zum „Aufbau Ost"

Die Ausführungen in diesem Bericht haben deutlich gemacht, dass Ostdeutschland trotz aller Probleme eine Region mit Zukunftschancen ist. Hoffnung macht vor allem, dass die Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung voranschreitet; so expandiert die Industrie beim Absatz vor allem auf den westdeutschen und ausländischen Märkten. Auch der industrielle Mittelstand hat Fuß gefasst. In dem Maße, in dem die Anpassungskrise in der Bauwirtschaft zu einem Ende kommt, ist auch wieder mit höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten zu rechnen. Der Konvergenzprozess ist zwar ins Stocken geraten, aber nicht zum Stillstand gekommen.

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

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

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

Regionale Wachstumsbedingungen berücksichtigen

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

Nach Ansicht der Institute kommt es angesichts dieses Befunds darauf an, die regional unterschiedlichen Wachstumsperspektiven noch stärker zu beachten, als dies in der Vergangenheit geschehen ist. Benötigt werden realisierbare regionale Entwicklungskonzepte, auf die Maßnahmen des „Aufbau Ost" auszurichten sind. Diese müssen die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, können also

nicht allein „von oben" (etwa vom Land) vorgegeben werden. Sie sollten aber mit regionalpolitischen Gesamtvorstellungen in Übereinstimmung gebracht werden.

Ausgangspunkt regionaler Entwicklungskonzepte muss zwar die vorhandene Struktur sein; viel stärker sollten hierbei aber Vorstellungen zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Regionen eine Rolle spielen. So sollten die Konzepte für die ostdeutschen Ballungszentren darauf ausgerichtet sein, die Entwicklung humankapitalintensiver Industrie- und Dienstleistungszweige besonders zu fördern, Branchen also, die durch das Vorhandensein von Agglomerationsvorteilen begünstigt sind, und hierbei wiederum auf solche, die zu bereits ansässigen Wirtschaftszweigen und/oder Forschungseinrichtungen passen. Dementsprechend sind Maßnahmen der Ansiedlungsförderung, des Infrastrukturausbaus, der Gestaltung der „weichen Standortfaktoren" in einer solchen Art zu gestalten, dass sie den Anforderungen dieser Wirtschaftszweige entsprechen. So könnten sich die Agglomerationszentren zu wirklichen „Wachstumspolen" weiterentwickeln, die Ausstrahleffekte auch in ihr näheres und weiteres Umland aussenden. In ländlich strukturierten Regionen auf die Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen zu setzen, ist hingegen in aller Regel wenig erfolgversprechend, da diese zumeist auf die Nähe zu Forschungseinrichtungen und ein Reservoir an spezialisierten Fachkräften angewiesen sind, wie es nur die Agglomerationszentren zu bieten haben. Die Chance der peripheren Regionen liegt vielmehr darin, sich z. B. auf flächenintensive Produktionen zu konzentrieren, Zuliefererfunktion (etwa durch eine stärker spezialisierte Landwirtschaft) oder Erholungs- sowie andere Dienstleistungsfunktionen für die Zentren wahrzunehmen.

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

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

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sieht die Wachstumspotentiale in den ostdeutschen Großstädten (Berlin, Leipzig, Dresden, Halle, Chemnitz, Jena und Erfurt) als besonders hoch an. Allerdings haben die empirischen Analysen in Kapitel 2 gezeigt, dass in den neunziger Jahren im Falle der meisten dieser Städte weder das Wachstum noch die Ausstrahlungseffekte auf ihr Umland überdurchschnittlich hoch waren. Dies deutet darauf hin, dass – insgesamt gesehen – die ostdeutschen Großstädte die ihnen zugeschriebene Wachstumspol-Funktion gegenwärtig nicht ausüben können. Allerdings zeigen sich im Detail doch Ansätze positiver Entwicklungen: Zum einen haben die Analysen in Kapitel 5 durchaus Anhaltspunkte für Agglomerationsvorteile in den Kernstädten ostdeutscher Ballungsräume ergeben, die den – vornehmlich strukturell bedingten – Beschäftigungsabbau etwas abgeschwächt haben. Dies gilt insbesondere für Dresden, Jena und Erfurt. Und zum anderen hat sich, wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, zum Ende der neunziger Jahre zumindest die Industriebeschäftigung vor allem in solchen Regionen vergleichsweise günstig entwickelt, in denen die Produktion technisch komplexer Güter bereits vergleichsweise stark vertreten war. Dabei handelt es sich nur zum Teil um die oben genannten Städte. Auch wenn diese positiven Entwicklungen bisher (noch) nicht in nennenswertem Umfang auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durchgeschlagen haben, so deuten sie doch darauf hin, dass das Wachstumspol-Konzept für Ostdeutschland nicht per se und für alle Zukunft irrelevant ist. Gegenwärtig jedoch bestehen in den meisten ostdeutschen Großstädten nach wie vor Probleme, die nach Auffas-

sung der Institute nicht vorrangig von einer unzureichenden Konzentration der Förderung herrühren, sondern vielmehr Ausprägung der noch allgemein bestehenden strukturellen Defizite sind: Einer trotz aller Fortschritte noch zu schwachen überregionalen Markteinbindung, einer unzureichend entwickelten Netzwerkbildung, einer noch zu geringen Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und einer sehr schwachen Konzentration von dispositiven Tätigkeiten.

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

Vorrang für Standortpolitik

Die Analysen in diesem Bericht zeigen, dass die Förderung des „Aufbau Ost" – eingebettet in eine wachstumsfördernde Politik für ganz Deutschland – auch weiterhin auf der wirtschaftspolitischen Agenda stehen muss. Nach Ansicht der Institute kommt es dabei vor allem darauf an, die Bedingungen für stärkeres Wachstum in den neuen Ländern zu verbessern, also darauf, die noch bestehenden Standortmängel zu beseitigen bzw. neue Standortvorteile zu schaffen, nicht aber, Standortschwächen lediglich durch Subventionszahlungen zu kompensieren. Zu den aus Sicht der Institute wichtigsten Handlungsfeldern gehören der weitere, rasche Ausbau der Infrastruktur, die Qualifizierung der Beschäftigten, der Erhalt von Arbeitskostenvorteilen und der Abbau hemmender Regulierungen. Ziel solcher standortpolitischer Maßnahmen ist es, Ostdeutschland für Investoren attraktiver zu machen, also das Produktionspotential weiter auszubauen. Auf diese Weise kann ein Beitrag geleistet werden, die in diesem Bericht aufgezeigten Strukturdefizite zu beheben – gerade auch im Verarbeitenden Gewerbe, auf das es für die Entwicklung zu einer prosperierenden Wirtschaft in den neuen Ländern besonders ankommt.

Als eines der gravierendsten Standortdefizite der neuen Länder wird eine in vielen Regionen unzureichend ausgebaute *Verkehrsinfrastruktur* angesehen.[22] Durch den Solidarpakt II sind zwar Festlegungen getroffen, Mittel für Investitionen der Länder und Kommunen bereitzustellen, allerdings gestreckt über einen Zeitraum von 20 Jahren. Dieser Zeitraum erscheint im Hinblick auf das Ziel, die angebotsseitigen Wachstumsbedingungen in Ostdeutschland zu verbessern, als zu lang. Häufig wird daher gefordert, Investitionen vorzuziehen. Dies bedarf jedoch zuvor einer Klärung wichtiger Fragen, wie z. B. der Evaluationskriterien zur Prioritätensetzung, zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und zur Finanzierung der Vorhaben.

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

In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Bedeutung der Kommunen für den Ausbau der Infrastruktur hinzuweisen, denn ein Großteil der noch vorhandenen Infrastrukturdefizite – wie sie in Vorbereitung der Solidarpakt-II-Verhandlungen quantifiziert worden sind – steht in der Baulast der Städte und Gemeinden. Gleichzeitig zeigt dieser Bericht, dass gerade deren Finanzsituation besonders angespannt ist. Die Länder sollten deshalb dafür sorgen, dass ihren Kommunen hinreichende Mittel zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionsvorhaben zufließen. Wenn sie das nicht tun, könnte sich das für die Länder bitter rächen, denn dann laufen sie Gefahr, im Wettbewerb der Regionen zurückzufallen. Gefordert ist aber auch der Bund, so mit Blick auf die Erweiterung des Bun-

[22] Die Institute werden in ihrem nächsten Gutachten zu Infrastrukturengpässen Stellung nehmen und dann auch diese Frage genauer untersuchen.

desfernstraßennetzes. Hinsichtlich der Finanzierung gilt auch hier, dass Einsparmöglichkeiten im Bundeshaushalt genutzt werden sollten, so bei Subventionszahlungen oder bei sozialen Leistungen. Im Ganzen wird es aber um so leichter fallen, Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, wenn es gelingt, durch eine Verbesserung der Wachstumsbedingungen die wirtschaftliche Dynamik in ganz Deutschland zu steigern. Denn dann könnten zusätzliche Steuereinnahmen für vermehrte Investitionen genutzt werden. Auch hieran zeigt sich, dass der „Aufbau Ost" nicht isoliert gesehen werden kann, sondern in einen gesamtdeutschen Rahmen einzubetten ist.

Skepsis ist jedoch gegenüber der Durchführung solcher Infrastrukturinvestitionen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angebracht, wie sie im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen sind. Nicht einzusehen ist, dass für diese Aufgabe Beitragseinnahmen der Versichertengemeinschaft verwendet werden sollen. Was schon in der Vergangenheit nicht selten aus dem Auge verloren wurde: Der „Aufbau Ost" ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, was eher für eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen spricht. Ohnehin sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu diesem Zweck ordnungspolitisch problematisch, denn ein großer Teil der bei diesen Maßnahmen erbrachten Leistungen kann auch – und besser – auf dem Markt angeboten werden. Im Übrigen: Indirekt könnte die Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von solchen Aufgaben auch deswegen zu vermehrter – und zwar regulärer – Beschäftigung beitragen, weil dann die Lohnnebenkosten in ganz Deutschland gesenkt werden könnten.[23]

Zweiter wichtiger Bestandteil eines Konzepts zur Verbesserung der Angebotsbedingungen ist die *Qualifizierung* der Beschäftigten – und, noch bedeutsamer, der nachwachsenden Generation. Der heute noch bestehende Vorteil der neuen Länder bei der Verfügbarkeit von Fachkräften wird nicht von Dauer sein, denn schon in wenigen Jahren werden die Belegschaften in den Betrieben überaltert sein, vor allem weil aufgrund des Geburteneinbruchs zu Beginn der neunziger Jahre bald Auszubildende und etwas später dann Fachkräfte Mangelware sein werden. Besorgniserregend ist deshalb die hohe Zahl von Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen,[24] und die hohe Zahl von Jugendlichen, die – sei es betrieblich oder sei es außerbetrieblich – nicht hinreichend oder sogar mit Blick auf die künftige Nachfrage fehlqualifiziert werden. Sowohl Staat als auch Unternehmen sind hier in der Pflicht. Die Unternehmer müssen mehr Sensibilität für die sich abzeichnenden Probleme entwickeln und verstärkt berufliche Erstausbildung und Weiterbildung betreiben. Sie sollten zudem auch Jugendlichen nach abgeschlossener Berufsausbildung eine Beschäftigungsperspektive bieten, denn vielen dieser Jugendlichen fällt es schwer, auf einen Arbeitsplatz zu wechseln. Der öffentlichen Hand obliegt es, etwa durch Investitionen in die Schulen und Hochschulen oder durch Fortbildung und Verjüngung des Lehrpersonals sowie durch Modernisierung der Lehrpläne die Ausbildung junger Menschen zu verbessern. Auch hier sind vor allem die Länder gefordert. Wichtig ist darüber hinaus, Jugendlichen eine betriebliche Ausbildung zu ermöglichen, durchaus auch durch Vermittlung auf Ausbildungsplätze im Westen Deutschlands. Die Sorge, dass damit den neuen Ländern die jungen Menschen auf Dauer abhanden kommen könnten, ist zwar kurzfristig berechtigt, langfristig aber dürfte es bei zunehmendem Fachkräftemangel und verbesserter Wirtschaftslage in Ostdeutschland zur Rückwanderung kommen – und aus Sicht der jungen Menschen ist es allemal besser, im Westen eine qualifizierte Ausbildung zu erhalten, als im Osten eine nicht bedarfsgerechte Ausbildung (zum Beispiel in baunahen Berufen) zu absolvieren oder gar arbeitslos zu sein.

Ein dritter standortrelevanter Faktor sind die *Arbeitskosten*. Zwar haben sie sich in Ostdeutschland im Laufe der letzten Jahre immer mehr den wirtschaftlichen Möglichkeiten angepasst, und in manchen Teilen der Wirtschaft sind sie von einem früher gravierenden Standortnachteil mittlerweile zu einem Standortvorteil geworden. Auch zukünftig ist es erforderlich, dass die Lohnpolitik sich an den Verteilungsspielräumen ausrichtet und nicht die Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau zur Leitlinie erhebt. Um so problematischer ist es, dass seitens der Politik eine rasche Lohnanglei-

---

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

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

chung für den öffentlichen Dienst – der bei den Effektivverdiensten bereits die Vorreiterrolle übernommen hat – versprochen wird. Zum einen weckt das bei den Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbereichen entsprechende Erwartungen. Zum anderen ist zu befürchten, dass sich die Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften hin zu den Personalausgaben und somit zu Lasten der nach wie vor dringend erforderlichen Investitionen verschieben . In diesem Sinne kontraproduktiv könnte sich, so steht zu befürchten, das vorgesehene Tariftreuegesetz auswirken, wenn es keine grundlegenden Änderungen gibt, denn auch dadurch würden sich die Investitionen der öffentlichen Hand verteuern. Zudem wird der Wettbewerb insbesondere zuungunsten ostdeutscher Anbieter eingeschränkt, die nicht mehr ihre Arbeitskostenvorteile bei öffentlichen Aufträgen in den alten Bundesländern ausspielen können.[25]

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

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

Eine stärkere Lohndifferenzierung sollte auch an anderer Seite ansetzen. Eine Lohnfestsetzung je nach der wirtschaftlichen Situation der Betriebe – beispielsweise durch eine stärker gewinnabhängige Ausgestaltung der Arbeitsentgelte – könnte dazu beitragen, die Lage nicht weniger Unternehmen zu stabilisieren und damit Arbeitsplatzverluste zu verhindern. Ostdeutschland könnte auch hierbei ein Vorbild für ganz Deutschland werden.

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

Nach Ansicht der Institute sollte dieser Weg der Deregulierung fortgesetzt werden. So sollte etwa die Handwerksordnung generell auf den Prüfstand gestellt werden, steht sie doch der Dynamik bei Unternehmensgründungen im Wege.[26] Dies könnte

---

25 Die empirischen Auswirkungen des Tariftreuegesetzes sind erst später zu analysieren. Die Institute werden dies im nächsten Bericht aufgreifen.

26 Dies ist in den früheren Anpassungsberichten der Institute (DIW, IfW, IWH) immer wieder hervorgehoben worden. Auch die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten 2001 eine grundlegende Reform der Handwerksordnung und insbesondere die Abschaffung der Meisterqualifikation als bindende Voraussetzung für die selbständige gewerbliche Ausübung eines Handwerks angemahnt. Vgl. hierzu auch den Aufsatz von Helmut

dazu beitragen, die immer noch vorhandene Unternehmenslücke in Ostdeutschland zu verkleinern.

Auch wenn es nicht Gegenstand der vertieften Untersuchungen in diesem Bericht war, regen die Institute an, darüber hinaus auch in anderen Bereichen (wie im Arbeitsrecht, Umweltrecht, Baurecht, Recht der öffentlichen Auftragsvergabe) zu prüfen, wo die Möglichkeit einer Deregulierung besteht. Dabei wird eine Rückübertragung von solchen Regulierungshoheiten, bei denen es (zum Beispiel wegen begrenzter räumlicher Wirkungen) einer bundeseinheitlichen Regelung nicht bedarf, auf die Länder als sinnvolle Lösung angesehen. Es geht bei diesem Vorschlag also nicht um ein „Sonderwirtschaftsgebiet-Ost", sondern um eine allgemeine Dezentralisierung und Liberalisierung staatlicher Regulierungsmacht, deren Ziel es ist, durch eine stärkere Beherzigung des Subsidiaritätsprinzips für regional sehr unterschiedliche Problemlagen regional angepasste Lösungsmöglichkeiten zu finden und auf diesem Wege auch den institutionellen Standortwettbewerb zu intensivieren. Die Erwartung ist dabei aber, dass die ostdeutschen Länder wegen des hier höheren Problemdrucks – nicht zuletzt durch die Nähe zu den künftigen EU-Beitrittsländern – von der Deregulierung ganz besonders profitieren könnten, denn für die Unternehmen dort wird der Druck durch das Auftreten zusätzlicher Konkurrenten vermutlich noch mehr zunehmen.

Wirtschaftsförderung: Interventionismus vermeiden

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

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

Bereits an dieser Stelle ist aber auf eine Fehlentwicklung hinzuweisen, nämlich auf die in jüngster Zeit zunehmende Neigung zu Interventionen zugunsten solcher Unternehmen, die von Schließung bedroht sind – oder allgemeiner: auf die Neigung zu verstärkten industriepolitischen Eingriffen. Eine Rechtfertigung hierfür gibt es selbst dann nicht, wenn Arbeitsplätze in großem Umfang abgebaut zu werden drohen oder früher gewährte Fördermittel verloren sind, denn es gehört zum Wesen einer Marktwirtschaft, dass Betriebe, die sich am Markt nicht behaupten können, mit ihrer Schließung sanktioniert werden.[27] Wettbewerbsfähigkeit können Unternehmen nur erreichen, wenn Wettbewerb auch zugelassen wird. Ganz abgesehen davon sind solche Interventionen zumeist stark selektiv, da große Betriebe eher als kleine auf derartige Hilfen hoffen können.

Mehr Markt in der Wohnungspolitik

Besonderes Augenmerk haben die Institute in diesem Bericht auf die Entwicklung im Wohnungswesen gelegt. In diesem Bereich hat die Politik in der Vergangenheit Fehlentwicklungen Vorschub

---

Schmidt „Ein Paukenschlag für den Osten", DIE ZEIT vom 04.10.2001, wieder abgedruckt in Deutsche Nationalstiftung und IWH, „Die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer", Hamburg 2002.

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

geleistet, die nun erneut wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf auslösen. Die Wohnungspolitik der Vergangenheit hat dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an Wohnungen entwickelt hat. So wurde Mitte der neunziger Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Die Politik hat in jüngster Zeit darauf reagiert, indem sie eine Reihe überflüssiger und in Zeiten wachsenden Angebotsüberhanges kontraproduktiver Förderinstrumente aufgehoben hat. Auch ist der grundlegende Richtungswechsel von der einseitigen Förderung der Angebotsausweitung zum „Management der Schrumpfung", wie er mit dem Programm „Stadtumbau Ost" vollzogen wurde, grundsätzlich zu begrüßen.

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten ließe sich durchaus mit der Internalisierung externer Effekte des Leerstands rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren. Die Herstellung eines Marktausgleichs allein ist kein hinreichender Grund für Subventionen. Die Subventionierung von Wohnungsabrissen durch Steuergelder birgt – ebenso wie die Entlastung von Wohnungsunternehmen im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilferecht – die Gefahr, dass die unvermeidliche Korrektur einer ursprünglich zu optimistisch ausgelegten und nicht an der Verminderung des strukturellen Leerstands orientierten Wohnungspolitik dazu beiträgt, eine ohnehin bestehende Subventionsmentalität aufrechtzuerhalten. Der Staat ist dort – und nur dort – gefordert, wo es sich um Wohnungsgesellschaften handelt, die nach der Wende mit einem Wohnungsbestand ausgestattet wurden, für den es keine Nachfrage mehr gibt (DDR-Altlasten).

Ein wichtiges Förderziel des Programms „Stadtumbau Ost" ist – neben dem Marktausgleich durch Abriss – die Umlenkung der Nachfrage von Neubauten im Stadtumland hin zu innerstädtischen Altbauwohnungen. Diese Maßnahme wird aber konterkariert durch die Wirkung der (entgegen den Vorschlägen der Expertenkommission) nicht geänderten Eigenheimzulage und der Grunderwerbsteuer. Sowohl die Eigenheimzulage als auch die Grunderwerbsteuer diskriminieren zugunsten des Eigenheimbaus „auf der grünen Wiese"; die üppig bemessene Entfernungspauschale für Berufspendler tut ein Übriges, den Trend zur Suburbanisierung zu verstärken und Maßnahmen wie das Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren" ins Leere laufen zu lassen. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre es daher sinnvoll, die Eigenheimzulage für Neubauten zu halbieren, d. h. nicht mehr zwischen Neubauten und Erwerbungen aus dem Bestand zu diskriminieren. Mit den eingesparten Mitteln ließe sich die mobilitätshemmende und die Wohnortwahl verzerrende Grunderwerbsteuer reduzieren, wovon Erwerber von Altimmobilien deutlich stärker profitieren würden als Erwerber von Neubauten.

Da es überdies widersinnig erscheint, den Abriss und den Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern, sollte auch die degressive AfA für den Neubau von Mietwohnungen abgeschafft werden. Ziel des langfristig zweckmäßigen Abbaus von Wohnungsbausubventionen in Ost- und auch in Westdeutschland sollte es sein, dass sich Wohnungsbauinvestitionen an den Ertragserwartungen – und damit letztendlich an den Präferenzen der Nachfrager – orientieren und nicht an staatlicher Förderung.

Um den ausgeprägten regionalen Unterschieden nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch innerhalb dieser Teilräume besser Rechnung tragen zu können, ist es bedenkenswert, an die Stelle der zahlreichen steuerlichen Förderungen von Mietwohnungsbau und von Investitionen in den Bestand eine einheitliche Investitionszulage zu gewähren, die den Kommunen je nach regionalem Bedarf in Form von Kontingenten durch die Länder zugeteilt wird. Gerade die wachsenden Stadtumbauaufgaben in Ostdeutschland sprechen dafür, die bundeseinheitlichen, häufig kontraproduktiv wirkenden Förderinstrumente durch problemadäquate, standortscharf abgrenzbare Instrumente zu ersetzen. Da die Kenntnis der Problemlagen vor Ort naturgemäß am besten ausgeprägt ist, führt auf lange Sicht kein Weg an einer stärkeren Dezentralisierung wohnungspolitischer Kompetenzen vom Bund an die Länder und Kommunen vorbei.

Noch einmal: Die Leitlinie ist Angebotspolitik

Noch immer verbreitet ist in Ostdeutschland die Einstellung, entscheidend für das Gelingen des Aufholprozesses der neuen Länder seien sozial-

politische Maßnahmen. So wird nicht selten gefordert, durch staatliche Initiativen wie die Etablierung eines sogenannten „Dritten Arbeitsmarktes" Beschäftigung zu schaffen. Dabei geht es überhaupt nicht mehr um das Ziel, eine Brücke auf den ersten Arbeitsmarkt zu schlagen. Dieses Ziel ist freilich auch zuweilen bei bereits bestehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu kurz gekommen. Unbestritten ist, dass der Staat in der Transformationsphase die Pflicht zu einer für westdeutsche Verhältnisse ungewohnt intensiven sozialpolitischen Intervention hatte. Aber letzten Endes wird sich das Unterbeschäftigungsproblem in den neuen Ländern nur lösen lassen, wenn es gelingt, den Erwerbswünschen der Menschen Rechnung zu tragen und mehr wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, also die Arbeitsnachfrage auf dem ersten Arbeitmarkt zu erhöhen.

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

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

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