

Ragnitz, Joachim

**Article**

## Der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands: Eine unendliche Geschichte

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ragnitz, Joachim (2024) : Der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands: Eine unendliche Geschichte, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 31, Iss. 1, pp. 3-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285333>

**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.*

Joachim Ragnitz\*

# Der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands: Eine unendliche Geschichte

Ostdeutschland gilt immer noch als eine strukturschwache Region, aber auch in Westdeutschland gibt es große regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Der Beitrag geht der Frage nach, weshalb eine stärkere Konvergenz der Wirtschaftskraft bislang nicht erreicht werden konnte und welche Fortschritte für die Zukunft zu erwarten sind. Es zeigt sich, dass Größen-, Branchen- und Funktionalstruktur der ostdeutschen Industrie im Wesentlichen Ergebnis der Transformationshistorie seit 1990 sind. Gleichzeitig wird deutlich, dass der reine Ost-West-Vergleich ohnehin nicht mehr zeitgemäß ist, weil sich in regionalen Unterschieden zum einen strukturell verschiedene Standortbedingungen widerspiegeln, zum anderen aber auch Standortentscheidungen von Unternehmen bzw. politische Maßnahmen der Vergangenheit zu längerfristig wirksamen Pfadabhängigkeiten geführt haben.

Ostdeutschland gilt immer noch im Ganzen als eine strukturschwache Region, vor allem weil die nominale Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) weiterhin nur bei knapp 87% des westdeutschen Durchschnittswertes liegt. Auch in Westdeutschland gibt es aber große Unterschiede in der Wirtschaftskraft, die beispielsweise zwischen den norddeutschen und den süddeutschen Flächenländern<sup>1</sup> in etwa jenen zwischen Ost- und Westdeutschland entsprechen. Vergleicht man die Länder untereinander, so erkennt man, dass Brandenburg (Pro-Kopf-Produktivität 89,3% des westdeutschen Durchschnittswertes) inzwischen vor den beiden schwächsten westdeutschen Bundesländern (Saarland mit 84,5% und Schleswig-Holstein mit 89,0%) liegt. Auch Sachsen-Anhalt (89,4%) hat zumindest das Saarland inzwischen überrundet.<sup>2</sup> Die drei anderen ostdeutschen Flächenländer liegen zwar noch etwas weiter zurück; auch hier ist aber in jüngerer Zeit ein wieder etwas stärkerer Aufholprozess festzustellen. Die wirtschaftsstärkeren Landkreise Ostdeutschlands ballen sich dabei rund um Berlin, in der Mitte Sachsen-Anhalts sowie im westlichen Mecklenburg-Vorpommern, wo es Ausstrahleffekte aus Hamburg gibt. Die meisten Regionen in Ostdeutschland weisen hingegen nach wie vor eine äußerst niedrige gesamtwirtschaftliche Produktivität auf, die in den allermeisten Fällen auch niedriger als in den strukturschwachen Gebieten Westdeutschlands liegt.

Angesichts dieses Bildes könnte man meinen, dass die niedrige Produktivität im Osten nicht mehr primär Folge von Teilung und Wiedervereinigung ist, sondern regionale Gegebenheiten (wie Lage oder infrastrukturelle Anbindung) der einzelnen Bundesländer bzw. Landkreise widerspiegelt. In Teilen mag das zutreffen – wie aber nachfolgend gezeigt wird, ist dieser Interpretation nicht uneingeschränkt zuzustimmen. Die anfänglichen produktivitätsmindernden Schwierigkeiten bei der Anpassung an die Marktwirtschaft sind zwar überwunden, aber die damals entstandenen Strukturmuster prägen die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands bis heute. Hieraus eine besondere Behandlung Ostdeutschlands abzuleiten, erscheint mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung den-

noch nicht mehr gerechtfertigt, und mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 und dem Übergang zu einem „gesamtdeutschen Fördersystem“ ab dem Jahr 2020 hat die Politik hierauf vom Grundsatz her auch reagiert.<sup>3</sup> Dennoch bleibt die Frage offen, weshalb eine stärkere Konvergenz der Wirtschaftskraft bislang nicht erreicht werden konnte und welche Fortschritte für die Zukunft zu erwarten sind. Insbesondere die Industrie steht dabei im Fokus des Interesses.

## PRODUKTIVITÄTSKONVERGENZ IN DER INDUSTRIE

Gegenüber dem Jahr 2015 ist die Wirtschaft in Ostdeutschland bis 2022 preisbereinigt um 11,6% gewachsen, in Westdeutschland demgegenüber nur um 7,1%. Der Wachstumsvorsprung Ostdeutschlands ist dabei jedoch ausschließlich auf Berlin zurückzuführen (+23,6%), während das Wirtschaftswachstum in den Flächenländern genauso hoch war wie im westdeutschen Durchschnitt. Erst wenn man die Veränderungen des geleisteten Arbeitsvolumens in den einzelnen Bundesländern berücksichtigt, wird der Aufholprozess der ostdeutschen Flächenländer deutlich. Gegenüber dem Jahr 2015 ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Arbeitsstunde in Ostdeutschland ohne Berlin um 13,4% gestiegen, in Westdeutschland hingegen nur um 5,1%. Betrachtet man einzelne Sektoren, so wird erkennbar, dass dies zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf Produktivitätssteigerungen im Verarbeitenden Gewerbe („Industrie“) zurückzuführen ist. Hier stieg die Bruttowertschöpfung (BWS) je Arbeitsstunde im Osten um 15,7%, im Westen hingegen nur um 8,0%. Die Industrieunternehmen im Osten haben also auf die insgesamt schwache Nachfrageentwicklung (+4,0% im Zeitraum 2015-2022) nicht etwa mit Entlassungen, sondern vor allem mit einer Verkürzung der Arbeitszeit reagiert. Insgesamt ist die geleistete Stundenzahl je Erwerbstätigen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zwischen 2015 und 2022 um 125 Stunden zurückgegangen; dies sind mehr als drei Wochen.

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Die durchschnittliche Arbeitszeit je Industriebeschäftigen entspricht damit in Ostdeutschland mittlerweile annähernd jener in Westdeutschland, nachdem die Jahresarbeitszeit im Osten im Jahr 2015 noch um rund 5% höher lag.

Trotz der kräftigen Steigerung in den vergangenen sechs Jahren liegt die nominale BWS je Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands ohne Berlin dennoch auch weiterhin nur bei 74,4% des westdeutschen Durchschnittswerts<sup>4</sup> und damit deutlich niedriger als in der Gesamtwirtschaft mit 82,3% (vgl. Abb. 1). Erstaunlicher ist allerdings, dass der Angleichungsstand der industriellen Produktivität – anders als in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung<sup>5</sup> – nach 2008 deutlich zurückgegangen ist und bis zum Jahr 2020 sogar noch unter dem Wert des Jahres 2007 lag. Ganz offensichtlich hat also die westdeutsche Industrie die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 besser bewältigen können als die ostdeutschen Industrieunternehmen.

Auch hier gilt, dass einzelne ostdeutsche Bundesländer (Brandenburg, Sachsen-Anhalt) inzwischen keinen Produktivitätsrückstand gegenüber den schwächsten westdeutschen Bundesländern (Saarland und Schleswig-Holstein) mehr aufweisen (für Brandenburg gilt dies auch gegenüber Nordrhein-Westfalen). Allerdings scheint auch dies die genannten wirtschaftsstrukturellen Sondereffekte des Jahres 2022 (vgl. Endnote 2) widerzuspiegeln, denn in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ist eine vergleichbare Beschleunigung des Konvergenzprozesses nicht festzustellen. Bei stärkerer regionaler Differenzierung wird zudem deutlich, dass die industrielle Produktivität zwischen den einzelnen Landkreisen stark streut: Wo sich größere Unternehmen niedergelassen haben, zumal solche aus hochproduktiven Branchen, ist auch die industrielle Produktivität deutlich höher als dort, wo das nicht der Fall ist. Landkreise mit einer hohen industriellen Produktivität finden sich dabei in allen ostdeutschen Bundesländern, überwiegend aber dort, wo auch die Standortbedingungen besonders gut sind (also zum Beispiel im Umland von Berlin

und anderen großen Städten in Ostdeutschland) und wo sich deshalb überdurchschnittlich produktive Unternehmen mit ihren Betriebsstätten angesiedelt haben. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass in einigen ostdeutschen Landkreisen die industrielle Produktivität noch viel niedriger liegt als im Durchschnitt. Dies sind vor allem solche, die peripher gelegen oder dünn besiedelt sind und nicht zuletzt deswegen in der Vergangenheit nur wenige Investitionen auf sich ziehen konnten.

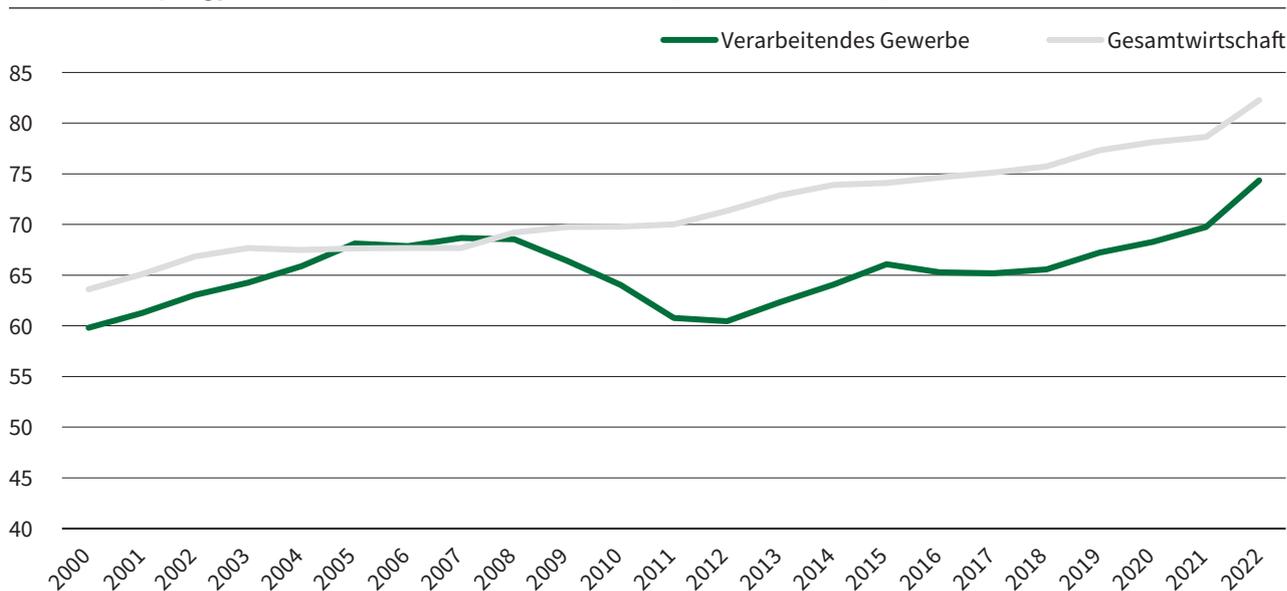
Vergleicht man die einzelnen Sektoren untereinander, so wird schließlich deutlich, dass die Produktivität im Verarbeitenden Gewerbe im Westen um fast 20% höher liegt als im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche, während der Produktivitätsvorsprung der Industrie im Osten nur bei etwa sechs Prozentpunkten liegt (vgl. Tab. 1). Gleichzeitig entfällt hier ein deutlich geringerer Anteil des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf diesen Sektor (18% in West-, 13% in Ostdeutschland). Das niedrige gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau ist daher nicht nur auf eine vergleichsweise niedrige Produktivität in der Industrie zurückzuführen, sondern zu einem nicht unbedeutlichen Teil auch auf eine geringe Größe des Verarbeitenden Gewerbes.<sup>6</sup> Um eine stärkere Konvergenz Ostdeutschlands zu erreichen, wären also sowohl Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität in den einzelnen Unternehmen als auch Maßnahmen zur Stärkung des industriellen Sektors insgesamt erforderlich.

### MÖGLICHKEITEN ZUR VERRINGERUNG DES PRODUKTIVITÄTSRÜCKSTANDS IM VERARBEITENDEN GEWERBE

Als ein entscheidender Grund für die niedrige industrielle Produktivität in Ostdeutschland gelten nach wie vor strukturelle Besonderheiten innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes. Es gibt nur wenige wirklich große Betriebe (mit mehr als 1000 Beschäftigten) in Ostdeutschland, so dass die Industriebetriebe hier im Schnitt deutlich kleiner sind als in Westdeutschland

Abb. 1

Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde in Ostdeutschland ohne Berlin (Westdeutschland = 100)



Quelle: VGR der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 1

Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde und Anteil am Arbeitsvolumen in Ostdeutschland (mit Berlin) und Westdeutschland (ohne Berlin), 2022

	Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde; Gesamt=100		Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen		Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde Ostdeutschland in % von Westdeutschland
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	75,6	111,4	1,5	1,5	126,3
Verarbeitendes Gewerbe	119,0	105,9	18,1	13,3	76,3
Bergbau, Energie, Wasser	150,3	175,6	1,4	1,7	100,1
Baugewerbe	90,7	94,2	6,4	7,6	88,9
Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Information und Kommunikation	86,6	83,9	25,7	23,8	83,0
Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister; Grundstücks- und Wohnungswesen	148,6	133,0	17,1	17,6	76,7
Öffentliche und sonstige Dienstleister; Erziehung und Gesundheit	70,7	85,2	29,7	34,6	103,2
<b>Insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	.	.	<b>85,7</b>

Quelle: VGR der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

(96 Beschäftigte versus 145 Beschäftigte bei den Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten, die von der Industriestatistik erfasst werden). Sie weisen schon deshalb – zum Beispiel weil die Ausnutzung von Größenvorteilen in der Produktion nicht möglich ist – eine geringere wirtschaftliche Leistung je Arbeitnehmer bzw. je Arbeitsstunde auf. So liegt der Umsatz je tätiger Person in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten in Deutschland insgesamt nur bei knapp 40% des Niveaus der Betriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten. Da in Ostdeutschland nur 11% der Industriebeschäftigten in sehr großen Betrieben tätig sind (Westdeutschland: 31%), folgt hieraus unmittelbar, dass auch das Produktivitätsniveau insgesamt geringer ausfällt. Insoweit hat der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands dann auch nichts mit einer womöglich niedrigeren Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu tun, sondern spiegelt lediglich Charakteristika der Betriebe (hier: deren Größe) wider. Ein stärkeres Wachstum von „Bestandsunternehmen“ könnte hier zwar Abhilfe schaffen, scheitert aber häufig nicht nur an harten Fakten (wie einem Mangel an Kapital oder an innovativen Produkten), sondern in vielen Fällen auch an einem ausgeprägten „Wachstumswillen“ ostdeutscher Unternehmer\*innen. Das ist allerdings nichts Ostspezifisches; auch in Westdeutschland sind die meisten der vor 30 oder 40 Jahren gegründeten Unternehmen heute noch eher klein, wenn sie denn überhaupt noch existieren. Großunternehmen sind hingegen zumeist bereits vor längerer Zeit gegründet worden und in vielen Fällen vor allem durch Fusionen, nicht aber durch endogenes Wachstum so groß geworden.

Eine wichtige Rolle spielt darüber hinaus auch die Branchenstruktur; so sind typischerweise hochproduktive Bran-

chen wie die Chemieindustrie oder der Kraftwagenbau im Osten insgesamt eher schwächer vertreten als im Westen, während eher geringproduktive Branchen wie das Nahrungsmittel- und Genussmittelgewerbe oder die Metallbearbeitung höhere Beschäftigtenanteile aufweisen als in Westdeutschland. Auch das mindert die durchschnittliche Produktivität in den ostdeutschen Ländern, hat aber nichts mit der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu tun. Und schließlich überwiegen im Osten eher reine Produktionsstätten in der Industrie, während höherwertige Teile der Wertschöpfungskette oftmals im Westen angesiedelt sind.

Man mag das alles bedauern, aber Größenstruktur, Branchenstruktur und Funktionalstruktur der ostdeutschen Industrie sind im Wesentlichen Ergebnis der Transformationshistorie seit 1990, als es vornehmlich darum ging, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, jedoch wenig Wert auf die Qualität der Arbeitsplätze gelegt wurde. Die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen 30 Jahre hat insoweit „Pfadabhängigkeiten“ geschaffen, die die Entwicklung auch in Zukunft weiter prägen werden. Von dieser Seite her muss also damit gerechnet werden, dass der Produktivitätsrückstand noch längere Zeit bestehen bleiben wird.

Die genannten strukturellen Unterschiede als Ursache des Produktivitätsrückstands Ostdeutschlands sind schon vielfach analysiert worden und insoweit nichts Neues.<sup>7</sup> Die Produktivitätslücke bleibt jedoch auch nach einer Bereinigung um diese strukturellen Unterschiede bestehen, auch wenn sie dann um einiges kleiner ausfallen dürfte.<sup>8</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig. So könnte sich das höhere Durchschnittsalter der Beschäftigten in Ostdeutschland produktivitätsmindernd auswirken

(zum einen, weil die Individualproduktivität<sup>9</sup> mit steigendem Lebensalter tendenziell sinkt, zum anderen, weil Unternehmen als Reaktion hierauf eine Produktionstechnologie wählen, die eher auf die spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnisse älterer Beschäftigter ausgerichtet ist und deswegen möglicherweise nur eine geringere Produktivität ermöglicht<sup>10</sup>). Darüber hinaus scheint die selektive Abwanderung in den 1990er und frühen 2000er Jahren zu einem relativen Mangel an höher qualifizierten Beschäftigten geführt zu haben, der zu einer Spezialisierung auf weniger anspruchsvolle und damit weniger produktive Technologien bzw. Produkte beigetragen hat.<sup>11</sup> Schließlich haben viele ostdeutsche Industrieunternehmen nicht zuletzt wegen der niedrigen Arbeitskosten und der auf die Schaffung von Beschäftigung abzielenden Förderpolitik eine Produktionstechnologie gewählt, die auf einem vergleichsweise hohen Einsatz an Arbeit beruht und deswegen nur eine geringe Wertschöpfung je Arbeitsstunde ermöglicht. Der Einsatz von Maschinen und anderen Ausrüstungsgütern pro Arbeitsplatz ist auch deshalb deutlich niedriger als im Westen.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass aufgrund einer insgesamt eher niedrigen Investitionstätigkeit auch der Modernitätsgrad des Kapitalstocks inzwischen niedriger liegt als dort, was bedeutet, dass in der westdeutschen Industrie tendenziell mit neuerer Technologie produziert wird, die dann ebenfalls eine höhere Arbeitsproduktivität ermöglicht.

Produktivitätsmindernd könnte sich überdies auswirken, dass aufgrund der hohen Subventionsintensität in Ostdeutschland weniger wettbewerbsfähige (und damit weniger produktive) Unternehmen länger im Markt verbleiben konnten. In die gleiche Richtung dürfte gewirkt haben, dass viele Arbeitnehmer\*innen in der Vergangenheit angesichts hoher Arbeitslosigkeit auch bereit waren, eher ungünstige Arbeitsbedingungen hinzunehmen, was den Strukturwandel und damit die Reallokation von Ressourcen zugunsten höher produktiver Tätigkeiten hinausgezögert hat. Die hieraus resultierende Nachfrage nach Arbeitgebern habe deshalb nicht nur zu niedrigeren Löhnen, sondern auch zu einer geringeren Produktivität ostdeutscher Unternehmen geführt.<sup>13</sup> Der Sachverständigenrat sieht schließlich auch in einer unzureichenden Allokationseffizienz, die sich beispielsweise in niedrigen Gründungs- und Schließungsraten von Unternehmen niederschlägt, einen Grund für ungünstige Produktivitätsentwicklungen in Deutschland.<sup>14</sup>

Weniger oft beachtet, aber gleichwohl bedeutsam, sind unterschiedliche Geschäftsmodelle von Firmen in Ost- und Westdeutschland. Ostdeutsche Unternehmen setzen häufig auf das Rezept, durch niedrigere Preise im Markt bestehen zu können. Strategien, durch innovative Produkte dann auch höhere Preise zu erzielen, sind hingegen weniger stark verbreitet. Für diese These sprechen auch die vergleichsweise geringen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen. Die meisten ostdeutschen Industriebetriebe verfolgen nach Untersuchungen des ifo Instituts<sup>15</sup> nach wie vor eine Strategie, die man mit dem Label „arbeitsintensive (Lohn-)Fertiger“ bzw. „volumenflexible spezialisierte Zulieferer“ kennzeichnen könnte. Wesentlicher Wettbewerbsparameter ist hier der Preis; die Wachstumsaussichten sind aber nicht zuletzt wegen hohen internationalen Konkurrenzdrucks oftmals gering. Da sich die statistisch gemessene Produktivität

(Wertschöpfung je Einheit Arbeitseinsatz) nur nominal ermitteln und vergleichen lässt, führen niedrigere Absatzpreise aber unmittelbar auch zu einer geringeren Produktivität, selbst wenn die Beschäftigten in Stück oder Tonnen gerechnet ähnlich viel produzieren würden wie ihre Kolleg\*innen anderswo.

Darüber hinaus ermöglichen es die niedrigeren Löhne in Ostdeutschland, dass Unternehmen, die sich nicht als pure Preisnehmer verhalten, auch bei geringeren Absatzpreisen noch auskömmliche Gewinne erwirtschaften können. Wenn also Unternehmen ihre Verkaufspreise durch einen Gewinnaufschlag auf die Produktionskosten ermitteln, führen niedrige Arbeitskosten automatisch auch zu niedrigeren Preisen. Und schließlich dämpfen niedrige Löhne auch die regionale Kaufkraft, so dass höhere Preise zumindest bei primär regional gehandelten (Konsum-)Gütern am Markt kaum durchzusetzen sind. Das niedrigere Lohnniveau im Osten ist insoweit nicht nur Folge, sondern zugleich auch Ursache einer geringeren (nominalen) Produktivität.

Da sich die BWS als Differenz zwischen Produktionswert (Umsatz) und Ausgaben für Vorleistungen ergibt, können zudem auch höhere Vorleistungspreise die statistisch gemessene Produktivität verringern. Ostdeutsche Unternehmen sind wegen ihrer geringen Größe oft nicht in der Lage, durch Bestellung größerer Mengen an Vorleistungsgütern Preisvorteile auszuhandeln. Denkbar ist außerdem, dass westdeutsche Unternehmen eher auf globale Bezugsquellen zurückgreifen als ostdeutsche Unternehmen und auf diese Weise einen Preisvorteil auf der Beschaffungsseite erreichen können. Beides – niedrigere Absatzpreise und höhere Vorleistungspreise – können also dazu führen, dass die (nominalen) Produktivität in Ostdeutschland gering ausfällt.

Leider liefert die amtliche Statistik jedoch keine Angaben über das Niveau der Absatz- und Vorleistungspreise auf regionaler Ebene, so dass sich diese These nicht im Detail untersuchen lässt. Dennoch gibt es einige Indizien dafür, dass die geringere Produktivität im Osten zumindest in der Tendenz auch durch die genannten Preiseffekte verursacht sein kann:

- Die Relation zwischen industrieller BWS laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) und Umsätzen (als Indikator für den Bruttoproduktionswert) gemäß Industriestatistik lag im Jahr 2020 (neuere Werte liegen nicht vor) in Ostdeutschland um knapp drei Prozentpunkte höher als im Westen.<sup>16</sup> Dies könnte durch höhere Vorleistungspreise wie auch durch niedrigere Absatzpreise bedingt sein. Denkbar ist zwar auch eine geringere Wertschöpfungstiefe ostdeutscher Unternehmen, was aber an den Auswirkungen auf die statistisch gemessene Produktivität nichts ändert.
- Im Außenhandel, für den Werte und reale Volumengröße (nach Gewicht) vorliegen,<sup>17</sup> erzielen Industrieunternehmen aus Westdeutschland Preise, die pro Tonne um rund 45% höher liegen als bei Unternehmen aus Ostdeutschland. Dies gilt für nahezu alle in der Außenhandelsstatistik erfassten Gütergruppen.<sup>18</sup> Allerdings ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die Maßeinheit „Tonne“ bei vielen Gütern nichts über die Qualität oder Beschaffenheit der Waren aussagt; insoweit können sich hier auch produktspezifische Unterschiede niederschlagen.
- Tiefergehende Untersuchungen des IWH<sup>19</sup> finden Belege dafür, dass es zumindest bis 2014 vielfach einen deutlichen

Preisnachteil ostdeutscher Hersteller bei gleichartigen Gütern gab; nur bei sehr wenigen Produkten war das Gegenteil der Fall. Diese werden von den Autoren zumindest bei Konsumgütern auf eine höhere Zahlungsbereitschaft für Markenprodukte aus dem Westen zurückgeführt. In geringerem Umfang finden sich derartige Preisunterschiede aber auch bei anderen Gütern, was auf vertikale Produktdifferenzierung oder Qualitätsunterschiede schließen lässt. Ein weiteres Ergebnis ihrer Analyse ist, dass auch bei gleichen Preisen die physische Produktivität im Osten geringer ist, so dass der Produktivitätsrückstand eben nicht allein auf geringere Absatzpreise zurückgeführt werden kann.<sup>20</sup>

– Eine Studie aus den 1990er Jahren<sup>21</sup> zeigt zudem, dass sächsische Unternehmen im Jahr 1995 sowohl niedrigere Absatzpreise als auch höhere Vorleistungspreise hinzunehmen hatten als bayrische Produzenten gleichartiger Produkte. Dieser Preisnachteil hat sich seither – gemessen an der Entwicklung des Deflators der BWS – sogar noch verschlechtert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die amtliche Statistik keine regionalen Preisindizes der Wertschöpfung erhebt,<sup>22</sup> so dass dieser Effekt allein durch Strukturverschiebungen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes zustande gekommen ist.

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Ursachen einer geringeren (industriellen) Produktivität bedarf es wohl auch differenzierter Ansätze, will man politisch eine weiterhin stärkere Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft erreichen. Dabei darf man wohl auch nicht nur (und nicht primär) auf modernere Anlagen oder auf Effizienzverbesserungen in der Produktion setzen, sondern sollte viel stärker versuchen, durch attraktivere Produkte (und das heißt vor allem: durch Innovationen) höhere Umsatzerlöse je Produkteinheit zu erzielen. Das ist ein Ansatzpunkt, der bis heute in der Politik (aber auch bei den Unternehmen selbst) eher wenig Berücksichtigung findet, obwohl seitens der Wissenschaft seit wenigstens 20 Jahren hierauf immer wieder hingewiesen wird.<sup>23</sup> Ein Grund dafür dürfte es sein, dass es administrativ einfacher ist, Investitionen anstelle von Innovationen zu fördern.

## MÖGLICHKEITEN ZUR ERHÖHUNG DES INDUSTRIALISIERUNGSGRADES

Vor allem der Süden Ostdeutschlands (also Sachsen, Thüringen und Teile Sachsen-Anhalts) stellten vor 1945 das industrielle Zentrum Deutschlands dar.<sup>24</sup> Hieran konnte in Teilen auch nach 1990 wieder angeknüpft werden, was sich bis heute in vergleichsweise hohen Beschäftigungsanteilen des Verarbeitenden Gewerbes in diesen Bundesländern niederschlägt. Der Abstand insbesondere zu den süddeutschen Bundesländern ist allerdings selbst hier weiterhin erheblich. Wie gezeigt (vgl. Tab. 1), kann der niedrige Industrialisierungsgrad Ostdeutschlands als ein weiterer Grund für das geringe gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau angesehen werden.

Da das Wachstum von bestehenden Unternehmen auf absehbare Zeit wohl kaum ausreichen wird, zu einem höheren Industrialisierungsgrad Ostdeutschlands zu kommen, bedarf es daher wohl vermehrter Ansiedlungen von Industriebetrieben. Diese stellen im Regelfall besondere (allerdings von Branche zu Branche unterschiedliche) Anforderungen an den Standort, wie eine ausreichende Verfügbarkeit von Gewerbe-

flächen, eine günstige Verkehrsanbindung und ein ausreichendes Arbeitskräftepotenzial. Untersuchungen des ifo Instituts zeigen, dass die meisten Landkreise Ostdeutschland diesbezüglich durchaus mit Standorten in Westdeutschland mithalten können,<sup>25</sup> auch wenn es Standortnachteile gibt, die vor allem struktureller Art sind und deswegen wohl dauerhaft bestehen bleiben werden (wie z. B. eine ungünstige Siedlungsstruktur oder ein genereller Lagenachteil mancher ostdeutscher Regionen). Wichtiger scheint es, dass sich die Anzeichen dafür mehren, dass Deutschland insgesamt als Standort für industrielle Neuansiedlungen relativ zu anderen Weltregionen an Attraktivität verliert: Es gibt kostenseitige Nachteile (insbesondere bei Energie- und Arbeitskosten); Genehmigungsverfahren dauern oftmals länger als anderswo; die verkehrliche Infrastruktur ist in vielen Teilen des Landes in einem schlechten Zustand; bei der Digitalisierung liegt Deutschland ebenfalls gegenüber anderen Ländern zurück. Zunehmend fehlt es überdies an Arbeitskräften gerade auch in industriellen Berufen.<sup>26</sup> Die von der Bundespolitik vorangetriebene Transformation hin zu einer klimaneutralen Produktionsweise könnte zudem zunächst einmal zu einer Schwächung der Wirtschaftskraft führen, weil sie Kapital bindet, das für produktivitätssteigernde Investitionen dann nicht mehr zur Verfügung steht. Das alles gilt zwar grundsätzlich für ganz Deutschland, damit aber eben auch im Osten des Landes. Chancen können sich aber dadurch ergeben, dass zunehmend die Versorgung mit (regenerativen) Energien maßgeblich für Standortentscheidungen von Industrieunternehmen wird, und hier weisen weite Teile Ostdeutschlands Vorteile gegenüber bisher bevorzugten Standorten im Süden Deutschlands auf. Insoweit ist eine Verschiebung industrieller Aktivitäten innerhalb Deutschlands nicht gänzlich ausgeschlossen, was dann auch die Produktivitätsunterschiede weiter reduzieren könnte.

Doch auch wenn die aktuelle Diskussion diese Standortnachteile in den Vordergrund rückt, sollte man den Standort auch nicht schlechter machen als er ist. Zwar belegt Deutschland im jüngsten IMD-Standortranking<sup>27</sup> nur noch Platz 22 (im Vorjahr noch Platz 15), doch spiegelt dies auch konjunkturelle Faktoren wider (geringes Wirtschaftswachstum, hohe Inflation u. ä.) und ist insoweit für längerfristige Investitionsentscheidungen nicht unbedingt repräsentativ. Vor allem bei Faktoren wie Forschungsinfrastruktur, sozialer Stabilität oder Finanzierungsbedingungen für Unternehmen belegt Deutschland weiterhin gute Plätze. Dennoch sollte die Politik der Verbesserung der Standortbedingungen für Industrieunternehmen weiterhin hohe Aufmerksamkeit schenken, um ein weiteres Zurückfallen gegenüber anderen Ländern zu verhindern. Ob die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen (z. B. im „Wachstumschancengesetz“<sup>28</sup>) hier tatsächlich hinreichend und sinnvoll sind, lässt sich sicherlich kritisch diskutieren, und auch die angekündigte Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren dürfte in der Umsetzung sicherlich noch viel Zeit und Mühen beanspruchen.

In jüngerer Zeit haben eine ganze Reihe von international tätigen Industriekonzernen große Produktionsstätten in Ostdeutschland errichtet bzw. angekündigt, so in der Automobilindustrie (TESLA, CATL), der Energiewirtschaft (Meyer-Burger) oder der Halbleiterindustrie (INTEL, TSMC, INFINEON). Das alles ist aus ostdeutscher Sicht zu begrüßen<sup>29</sup>, sollte aber auch nicht

überbewertet werden: Die Auswirkungen auf die Beschäftigung sind gering (so machen selbst die inzwischen 10000 Beschäftigten bei TESLA nur rund 0,9% aller Beschäftigten in Brandenburg aus, und auch die angekündigten Arbeitsplätze bei INTEL in Magdeburg und TSMC in Dresden sind bezogen auf die gesamte Beschäftigung in Sachsen-Anhalt bzw. Sachsen eher unbedeutend), und selbst mit Blick auf die industrielle Wertschöpfung (und damit die Produktivität) dürften die positiven Auswirkungen überschaubar bleiben. Stärkere Wirkungen sind nur zu erwarten, wenn es auch zur Ansiedlung von produktivitätsstarken Zulieferunternehmen kommt, was aber wegen der globalen Orientierung dieser Unternehmen nicht notwendigerweise der Fall ist. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Neuansiedlungen im Umfeld zu Lohnsteigerungen führen werden, die wiederum bereits ansässige (und im Regelfall produktivitätsschwächere) Unternehmen aus dem Markt drängen werden. Einer möglichen Ausweitung des industriellen Sektors wirkt dies entgegen; mit Blick auf die Produktivitätsentwicklung dürfte dies aber positiv sein, weil zu den unmittelbaren produktivitätssteigernden Effekten der Neuansiedlungen eine indirekte Wirkung durch einen verstärkten Strukturwandel hinzukommt, den man dann aber auch zulassen muss.

Ostdeutschland ist weiterhin nahezu flächendeckend als Zielgebiet der regionalen Wirtschaftsförderung eingestuft, was es ermöglicht, Investitionen mit Zuschüssen besonders zu unterstützen. Dies ist richtig und sollte auch auf absehbare Zeit so beibehalten werden. Anders als in der Vergangenheit sollte es dabei aber nicht mehr primär darum gehen, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, sondern vor allem darum, die Produktivität zu erhöhen, mit anderen Worten: Die Qualität der Arbeitsplätze stärker in den Blick zu nehmen. Dies spricht dafür, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nicht wie bisher Neu- und Erweiterungsinvestitionen zu fördern, sondern viel stärker auch die Modernisierung des bestehenden Kapitalstocks. Dies ist nach dem gegenwärtigen Rechtsstand jedoch nur für kleine und mittlere Unternehmen möglich, und auch hier nur in engen Grenzen (bis zu 200000 Euro Fördersumme innerhalb von drei Jahren). Nicht so recht überzeugend ist überdies, dass seit diesem Jahr auch Investitionen, die der Bekämpfung des Klimawandels oder der Erhöhung der Energieeffizienz dienen, besonders gefördert werden können, da es sich hierbei nicht um regionalwirtschaftliche Zielsetzungen handelt. Sinnvoller erscheint es, derartige Ziele dann mit Hilfe von sektorspezifischen, aber nicht auf bestimmte Regionen konzentrierten Förderprogrammen zu verfolgen. In vielen Fällen wird die Transformation von Produktionstechnologien hin zu energieeffizienteren Strukturen aber wohl im Zuge „normaler“ Investitionszyklen passieren, so dass weitergehende Anpassungshilfen dann ohnehin nicht erforderlich sind.

## ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die voranstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie (und damit Ostdeutschlands insgesamt) auf Faktoren zurückzuführen sind, die durch politisches Handeln kaum zu beheben sind und deswegen wohl noch für längere Zeit bestehen bleiben dürften.<sup>30</sup> Gleichzeitig zeigt es sich, dass der reine Ost-West-

Vergleich ohnehin längst nicht mehr zeitgemäß ist, weil auch in Westdeutschland starke regionale Unterschiede bestehen, insbesondere zwischen den südlichen und den norddeutschen Bundesländern. Hierin spiegeln sich zum einen strukturell unterschiedliche Standortbedingungen wider, zum anderen aber auch die Folgen von Standortentscheidungen von Unternehmen bzw. politischen Maßnahmen der Vergangenheit, die zu längerfristig wirksamen Pfadabhängigkeiten geführt haben. Die Erfahrungen mit regionalökonomisch motivierten Industrie- und Strukturpolitiken sind insoweit ernüchternd: Trotz aller Interventionen der Regionalpolitik weisen die meisten westdeutschen Regionen, die in den 1970er Jahren als strukturschwach galten, auch heute noch eine geringere Wirtschaftskraft auf, und ähnliches ist grosso modo auch für Ostdeutschland zu erwarten – gerade auch, weil die demografischen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland eben nicht auf rasche Konvergenz hindeuten.

Auch fortdauernde (sektorale) Produktivitätsunterschiede führen aber nicht zwangsläufig auch zu dauerhaften Wohlstandsunterschieden zwischen den Regionen, gemessen an den Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte oder den Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen. Hier spielen auch Wanderungsbewegungen zwischen den Regionen und die bestehenden Ausgleichsmechanismen des Steuer- und Transfersystems auf der einen Seite und des Finanzkraftausgleichs (bzw. kommunale Finanzausgleichssysteme) auf der anderen Seite eine Rolle, die zu einer Umverteilung von Einkommen führen, die anfängliche Unterschiede in der originären Wirtschaftskraft zu einem erheblichen Teil nivellieren. Da eine Angleichung der Wirtschaftskraft zwischen strukturschwächeren und strukturstärkeren Regionen innerhalb Deutschlands auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein dürfte, wird man im Interesse der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ auf diese Ausgleichsmechanismen auch künftig nicht verzichten können. Da eine zu starke Umverteilung aber auch negative Anreizeffekte auslösen kann, besteht die wesentliche Herausforderung darin, Ausgleichs- und Wachstumsziele in einer Weise auszutarieren, die den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand nicht über Gebühr beeinträchtigt.

## LITERATUR

- AK VGR der Länder – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2019), Methodenbeschreibung ESVG 2010/Revision 2019, Kapitel 1.3, Download unter [https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2023-02/vgrdl\\_01-00-00\\_RV2019.pdf](https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2023-02/vgrdl_01-00-00_RV2019.pdf).
- Bachmann, R., Bayer, C., Stüber, H. und F. Wellschmied (2022), Monopsony Makes Firms Not Only Small But Also Unproductive: Why East-Germany Has Not Converged, CESifo Working Paper Nr. 9 751, München.
- IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2001), Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle (Saale).
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2023), Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), Download unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_IV/20\\_Legislaturperiode/2023-09-08-WtChancenG/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2023-09-08-WtChancenG/0-Gesetz.html).
- DIW/IfW/IWH/ZEW (Hrsg.) (2003), Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 7/2003, Halle (Saale).

- Glöckner, E. (2023), „Mit regionalen Potenzialen gegen den Fachkräftemangel“, ifo Dresden berichtet 30 (03), S. 3-9.
- IMD – World Competitiveness Center (Hrsg.) (2023), IMD World Competitiveness Ranking 2023, Download unter <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>.
- Merkel, C. und D. Snower (2006), The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1 263.
- Mertens, M. und S. Müller (2020), The East-West German Gap in Revenue Productivity: Just a Tale of Output Prices? IWH Discussion Papers 14/2020.
- Mertens, M. und S. Müller (2022), „Die Ost-West-Produktivitätslücke: Die Rolle von Produktspezialisierung, Produktpreisenunterschieden und physischer Produktivität“, Wirtschaft im Wandel, Heft 1/2022, S. 6-9.
- Müller, G. (1998), „Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten“, Wirtschaft im Wandel, Heft 4/1998, S. 14-19.
- Müller, S. und G. Neuschäfer (2019), „Ostdeutscher Produktivitätsrückstand und Betriebsgröße“, Wirtschaft im Wandel, Heft 3/2019, S. 53-56.
- Ochsner, C. (2018), „Faktoren schnell wachsender Unternehmen – wo steht Ostdeutschland?“, ifo Dresden berichtet, 25 (01), S. 10-16.
- Ragnitz, J. (2007), Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1 310.
- Ragnitz, J. (2017), „Auferstanden aus Ruinen: Gründe für den wirtschaftlichen Erfolg Sachsens nach der Wiedervereinigung“, ifo Dresden berichtet, 24 (06), S. 25-30.
- Ragnitz, J., (2022), „Stärken und Schwächen der strukturschwachen Regionen in Deutschland“, ifo Dresden berichtet, 29 (04), S. 7-15.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011), Herausforderungen des demografischen Wandels, Wiesbaden, S. 105-117.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, S. 118.
- 5 Die Konvergenz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird maßgeblich durch Produktivitätssteigerungen im öffentlichen Sektor vorangetrieben, die mangels aussagekräftiger Wertschöpfungsindikatoren aber primär Lohnentwicklung hier widerspiegelt.
- 6 Ausnahme ist hier das Land Brandenburg, wo die industrielle Produktivität zwar hoch ist (120% der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivität), was aber durch eine geringe Größe dieses Sektors (11% des Arbeitsvolumens) kompensiert wird.
- 7 Vgl. beispielhaft IWH (2001).
- 8 Vgl. z. B. Müller und Neuschäfer (2019).
- 9 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), S. 105-117.
- 10 Vgl. Merkel und Snower (2006).
- 11 Vgl. Ragnitz (2007).
- 12 Angaben hierzu gibt es nur für das Produzierende Gewerbe insgesamt; hier lag die Kapitalintensität (Bruttobestand an Ausrüstungen und sonstigen Anlagen in Wiederbeschaffungspreisen je Erwerbstätigen) im Jahr 2020 um 20% niedriger als in Westdeutschland.
- 13 Vgl. Bachmann et al. (2022).
- 14 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), S. 118.
- 15 Vgl. Ochsner (2018).
- 16 Angaben für den Sektor Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe. Die Industriestatistik bezieht sich allerdings auf Betriebe mit wenigstens 20 Beschäftigten, während sich die VGR-Angaben auf alle Unternehmen beziehen.
- 17 Für einzelne Bundesländer und Güter(gruppen) liegen Mengen- und Wertindikatoren auch aus der Produktionsstatistik vor; infolge von erheblichen Datenlücken ist ein Vergleich zwischen Ost- und Westländern aber nicht möglich.
- 18 Ausnahmen sind insbesondere Produkte des Fahrzeugbaus und der Datenverarbeitungsindustrie.
- 19 Vgl. Mertens und Müller (2020).
- 20 Vgl. Mertens und Müller (2022).
- 21 Vgl. Müller (1998).
- 22 Die Ermittlung preisbereinigter Angaben auf Länderebene erfolgt durch Deflationierung der nominalen Wertschöpfung mit Hilfe der gesamtdeutschen Preisveränderungsraten; vgl. AK VGR der Länder (2019).
- 23 Vgl. z. B. DIW/IfW/IWH/ZEW (2003).
- 24 Vgl. Ragnitz (2017).
- 25 Vgl. Ragnitz (2022).
- 26 Vgl. Glöckner (2023).
- 27 Vgl. IMD – World Competitiveness Center (2023).
- 28 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2023).
- 29 Dass diese Investitionen teilweise nur aufgrund erheblicher Subventionierung zustande gekommen sind, kann hier außer Betracht bleiben, da hierfür keine regionalökonomischen Zielsetzungen ausschlaggebend waren.
- 30 Dies war auch wesentliches Ergebnis der oben zitierten IWH-Studie aus den späten 1990er Jahren (vgl. Fußnote 6) und rechtfertigt somit die Überschrift dieses Beitrags.
- 
- 1 Norddeutschland: Niedersachsen, Schleswig-Holstein; Süddeutschland: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Der Unterschied des BIP je Erwerbstätigen zwischen den norddeutschen und den süddeutschen Flächenländern beträgt rund 12 Prozentpunkte.
- 2 Zu berücksichtigen ist, dass das nominale BIP auch die im Jahr 2022 stark gestiegenen Rohöl- und Energiepreise widerspiegelt. Da in Brandenburg und Sachsen-Anhalt ein hoher Anteil der Wertschöpfung auf den Bereich „Bergbau und Energie“ sowie auf die Mineralölwirtschaft entfällt, die von den Preissteigerungen eher profitieren konnten, fällt der Anstieg des BIP hier überdurchschnittlich hoch aus. Beim realen BIP ist ein solcher Effekt nicht zu erkennen.
- 3 Seither wird zur Bestimmung der Strukturschwäche einer (Arbeitsmarkt) Region ein gesamtdeutsch gleichartiges Indikatorensystem herangezogen, das das BIP je Erwerbstätigen, die Unterbeschäftigungsquote, einen vorausschauenden Demografieindikator sowie einen zusammengefassten Infrastrukturindikator beinhaltet.
- 4 Einschließlich Berlin: 76,3%.