

Ragnitz, Joachim

**Article — Published Version**

## Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ragnitz, Joachim (2007) : Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 5, pp. 289-295, <https://doi.org/10.1007/s10273-007-0650-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42757>

**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.*

# Der Traum vom Aufbau Ost: Ökonomie als Triebfeder der Einheit?

*Knapp 17 Jahre nach der Wiedervereinigung bleiben die ostdeutschen Länder wirtschaftlich noch immer hinter Westdeutschland zurück. Wurden schon von Beginn an Fehler gemacht? Welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen sind aus einer Bilanz des Vereinigungsprozesses zu ziehen? Welche Strukturunterschiede gibt es zwischen West- und Ostdeutschland? Wie sieht die demografische Lage in den neuen Bundesländern aus? Zu diesen Fragen fand vom 16. bis 17. März 2007 eine Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing in Kooperation mit dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) statt. Die folgenden Beiträge sind schriftliche Fassungen der dort gehaltenen Vorträge.*

Ullrich Heilemann\*

## Illusionen, Irrtümer oder Fehler? Ein kurzer Blick zurück auf die Deutsche Einigung

Um den „Aufbau Ost“ steht es nicht gut. Die Angleichung von Einkommen und Beschäftigung kommt nicht im erwarteten Tempo voran, die fiskalischen Kosten bleiben hoch, die sozialen auch.<sup>1</sup> Die Ungeduld wächst, die politische und publizistische Auseinandersetzung um den „Aufbau Ost“ wird schärfer. An Bilanzierungen des Einigungsprozesses fehlt es nicht. Als hätte es perfekte Lösungen gegeben, wird auf eine Vielzahl von Fehlern, Irrtümern und Illusionen verwiesen. Wenige entgehen der

Versuchung, ihr Tun zu rationalisieren oder sich als ungehörte Propheten zu präsentieren. Ärgerlicher ist allerdings, dass die Fehlerdebatte den Blick auf das – bei aller Unzufriedenheit – gleichwohl Erreichte verstellt und damit die bisherigen Enttäuschungen vergrößert und neuerlichen Vorschub leistet.

Die Frage nach Fehlern lässt sich bei Akteuren und allen Handlungen des Einigungs- und Aufbauprozesses stellen. Im Folgenden soll es nur um vier Thesen gehen.

- Erstens: Eine „Stunde Null“ hat es nicht gegeben und bei allen Gemeinsamkeiten werden Ost- und Westdeutschland noch lange von ihren unterschiedlichen mentalen und gesellschaftlichen Erfahrungen, vor allem ökonomischen Strukturen geprägt bleiben.
- Zweitens: Das Urteil „Illusion“, „Irrtum“, „Fehler“ – schwierige Begriffe – wird meist nur aus einer engen ökonomischen Perspektive gefällt. Wird das jeweilige

politische und gesellschaftliche Umfeld, die unterschiedlichen Erfahrungen in Ost- und in Westdeutschland und der Zeitdruck berücksichtigt, muss es sehr viel differenzierter ausfallen.

- Drittens: Die Zahl eigentlicher Fehler ist kleiner, als wir uns glauben machen. In hoch entwickelten, vielfach verflochtenen Volkswirtschaften wie der Bundesrepublik hatten sie aber in vielen Bereichen schmerzhaft indirekte Folgen.
- Viertens: Nicht wenige der gegenwärtigen Schwierigkeiten und Probleme wie die Demographie, die spätere Abwanderung oder das Risiko der dauerhaft gespaltenen Entwicklung<sup>2</sup> traten erst

\* Vortrag unter dem Titel „Wirtschaft Ost – Nachwirkungen der Vergangenheit und Fehler im Vereinigungsprozess“ im Rahmen der von der Akademie für Politische Bildung Tutzing und dem IWH Halle veranstalteten Tagung „Der Traum vom Aufbau Ost: Ökonomie als Triebfeder der Einheit?“ am 16./17. März 2007 in Tutzing. – Für kritische Anmerkungen bin ich Herrn Dr. Manfred Wegner als Korrespondent dankbar.

<sup>1</sup> Vgl. dazu z.B. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin 2006; K. Deutsch: Ist der Aufbau Ost gescheitert? – eine Zwischenbilanz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 5, S. 284 (in diesem Heft).

<sup>2</sup> Zum Risiko der dualen Entwicklung à la „Mezzogiorno“ vgl. U. Heilemann: Der Aufbau Ost in der Kritik – Ostdeutschland ein „Mezzogiorno-Fall“?, in: J. Weber (Hrsg.): Illusionen, Realitäten, Erfolge – Zwischenbilanz zur Deutschen Einheit, München 2006, S. 185 ff. Zu einer früheren Fassung vgl. ders.: Ostdeutschland – ein „Mezzogiorno-Fall“?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 8, S. 505 ff.

mit der anhaltenden Stockung der Angleichung auf und waren nicht vorherzusehen.

### „Stunde Null“?

Eine „Stunde Null“ hat es 1990 nicht gegeben. Als sich die beiden deutschen Staaten nach mehr als 40 Jahren getrennter Geschichte vereinigten, waren bei allen Gemeinsamkeiten ihre mentalen, politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Erfahrungen sehr unterschiedlich. Nur wenigen gelingt es, sich davon rasch zu lösen. Vor allem für die DDR-Bürger bedeutete ihre Sozialisierung im „sozialistischen[r] Wohlfahrtsstaat mit einer obrigkeitsbezogenen, hierarchischen Entscheidungsstruktur“<sup>3</sup> für das geeinte Deutschland eine schwere Hypothek.

Schwieriger zu bestimmen ist, um welche Vergangenheit es geht und was ihr Gewicht ist. Reicht sie zurück bis zur Hyperinflation der Zwanziger Jahre oder nur bis zur Währungsreform nach dem 2. Weltkrieg, mit der noch heute die „Stabilitätskultur“ Westdeutschlands begründet wird sowie der Umtauschkurs der Sparkonten 1990? Wie stark wirkten der erfolgreiche Wiederaufbau, die Vollbeschäftigungsphase oder die nach der Ölkrise einsetzende, 1989 noch keineswegs abgeschlossene Periode struktureller Wandlungen und der seit den 1980er Jahren sukzessive Abschied von dem Vollbeschäftigungsverständnis der 1960er Jahre?

Wie stark waren in der DDR die Prägungen durch die bis weit in die 1950er Jahre insofern erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung, als anstelle der Vergünstigungen des Marshall-Plans (2-3% des westdeut-

<sup>3</sup> Vgl. z.B. M. R. Lepsius: Das Legat zweier Diktaturen für die demokratische Kultur im vereinigten Deutschland, in: E. Holtmann, H. Sahnner (Hrsg.): Aufhebung der Bipolarität – Veränderungen im Osten, Rückwirkungen im Westen, Opladen 1995, S. 25.

schen BIP) Reparationen an die Sowjets standen, die den Kapitalstock empfindlich reduzierten, und dass die DDR erheblich unter dem Kalten Krieg, Westabschottung und West-Flucht zu leiden hatte? Oder waren die maßgeblichen Erfahrungen der wachsende Rückstand gegenüber Westdeutschland, die Folgen der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ und die Überschuldung bis zum drohenden Zusammenbruch?

### Ausgangslage in Ostdeutschland

Leichter auszumachen sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen. Die DDR war noch lange Zeit von den Strukturen der Vorkriegs- und Kriegswirtschaft geprägt, dann zunehmend von den planwirtschaftlichen Restrukturierungen, dem Abschied vom Privateigentum und der Eingliederung in die Arbeitsteilung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Die Effizienzzwänge der internationalen Arbeitsteilung kamen dabei nur sehr eingeschränkt zum

Tragen, wie sich umgekehrt der Ölshock zunächst nur sehr bedingt bemerkbar machte.<sup>4</sup> Mit Beginn der Ära Honecker (1971) wurde als Reaktion auf den Prager Frühling die bisherige Politik der einseitigen Investitionsorientierung von einer stärkeren Konsumorientierung abgelöst. Die Fixierung auf „Stahl und Kohle“ blieb bestehen – „Elektronik und Datenverarbeitung“ kamen nur mühsam voran.<sup>5</sup> Trotzdem entstand das Bild von der DDR als Spitzenland im RGW und als acht- oder zehntgrößtem Industriestaat der Welt. Entsprechend hoch war der ökonomische Erwartungsdruck Ostdeutschlands bei der Vereinigung – unvergleichbar höher als in Westdeutschland 1948/49.<sup>6</sup>

### Ausgangslage in Westdeutschland

„Christmas in July“-Stimmung bestimmte 1990 auch Westdeutschlands Erwartungen an den Aufholprozess. Maßgeblich dafür waren die Erfahrung des „Wirtschaftswunders“ und der Position der Bundesrepublik als weltweit drittgrößter Volkswirtschaft. Ihre Effizienz war hoch, und ihre Finanzausstattung erlaubte nicht nur ein hohes soziales Sicherungsniveau, sondern machte es auch möglich, die Anpassungskrisen, etwa im Bereich der Landwirtschaft, des Kohlebergbaus oder des Schiffbaus, abzufedern. Vergessen war,<sup>7</sup> dass sich Staat und Wirtschaft mit der Währungsreform von 1948 günstig von ihren Altschulden trennen konnten, wofür übrigens noch die Alliierten gezeichnet hatten. Die Bewältigung

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Ullrich Heilemann, 62, ist Direktor des Institutes für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW) der Universität Leipzig.*

*Dr. Klaus Günter Deutsch, 42, ist Mitarbeiter der Deutsche Bank Research – Büro Berlin Deutsche Bank AG.*

*Dr. Joachim Ragnitz, 46, ist Leiter der Abteilung Strukturökonomik des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).*

*Dr. Nicola Hülskamp, 32, ist Mitarbeiterin des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln.*

<sup>4</sup> Vgl. z.B. C. S. Maier: Das Verschwinden der DDR und der Untergang des Kommunismus, Frankfurt a.M. 1999, S. 124 f.

<sup>5</sup> Vgl. dazu z.B. A. Steiner: Von Plan zu Plan – Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 165 ff.; C. S. Maier, a.a.O., S. 172 ff.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. M. R. Lepsius, a.a.O.

<sup>7</sup> Vgl. zum Folgenden z.B. B. Eichengreen: The European economy since 1945 – coordinated capitalism and beyond, Princeton 2007, S. 95 f.

des Lastenausgleichs von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden erstreckte sich über 30 Jahre. Die marktwirtschaftliche Ordnung löste die „Bewirtschaftung“ nur sukzessive ab, die volle Konvertibilität der D-Mark war erst ab 1959 gegeben, die Zinsreglementierungen fielen erst 1967. Die Unterbewertung der D-Mark bildete bis Ende der 1960er Jahre eine Konstante deutscher Wirtschaftspolitik, bis in die 1970er Jahre begünstigte die Steuerpolitik die Theaurierung von Gewinnen, um den kriegsbedingten Kapitalmangel zu mildern. Die Lohnpolitik verzichtete bis Ende der 1960er Jahre zugunsten von mehr Beschäftigung auf die Ausschöpfung des Verteilungsspielraums, wobei auch der Zustrom von mehr als 2 Millionen DDR-Flüchtlingen bis 1961 eine wichtige Rolle spielte.

Kaum gegenwärtig waren auch die tiefen Risse, die das „deutsche Modell“ mit der ersten Ölkrise, der folgenden Halbierung des Wachstumstrends, dem Abbau der „Überindustrialisierung“ und der Verfestigung der Arbeitslosigkeit erhalten hatte. An die Stelle der „Wachstumsorientierung“ der regionalen Wirtschaftspolitik der späten 1960er Jahre war zunehmend die „Ausgleichsorientierung“ getreten. Schließlich umfasste die Förderkulisse zwei Drittel des Bundesgebietes, wobei gemessen am Pro-Kopf-Einkommen auf Länderebene nur Bayern seinen Rang verbesserte.<sup>8</sup> Kurz, es bestand 1990 wenig Veranlassung, einen raschen Ausgleich der „regionalen Ungleichgewichte“ zwischen Ost und West und deren Kosten zu erwarten – Enttäuschungen auf beiden Seiten waren unvermeidlich.

#### **Irrtümer, Illusionen oder Fehler?**

Die Bestimmung wirtschaftspolitischer Irrtümer, Illusionen und

<sup>8</sup> U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“ Zwischenbilanz und Perspektiven, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jg. (2000), S. 9 ff.

Fehler ist selten einfach. Das Abweichen eingetretener von erwarteten Entwicklungen kann 1000 Ursachen haben, ohne dass der Akteur einen anderen Fehler machte außer dem, dass er keine perfekte Voraussicht hatte. Der Erfolg oder der Misserfolg wirtschaftspolitischer Maßnahmen, namentlich umfangreicher fundamentaler Änderungen, ist oft erst nach Jahren festzustellen, und die ersten Urteile werden nicht selten revidiert. Noch schwieriger ist es, die Ursachen zu bestimmen. Waren z.B. für die „Fehler“ falsche Einschätzungen des Ausgangszustands, der Randbedingungen oder der Wirkungen verantwortlich? Welche Rolle spielte, dass sich die ökonomischen Handlungen an politischen Vorgaben orientieren mussten und damit Ziele und Mittel sehr eingeschränkt waren und dass der Zeitdruck – unvermeidlich? – groß war? Die Antworten darauf erfordern „richtige“ Referenzlösungen, die für die Entscheidungen, wie sie im Zuge der deutschen Einheit zu treffen waren, kaum vorzustellen sind. Irren ist für die direkt Betroffenen schmerzlich, aber nicht nur für sie. Ökonomen erleben das immer wieder, wie beispielsweise bei der Einschätzung der Effizienz flexibler Wechselkurse oder bei der Beurteilung der Rolle von Staatsdefiziten und -schulden.

Entsprechend ist auch bei der Verteilung von Prognose-Lorbeeren Zurückhaltung geboten: Ob eine alternative Prognose oder Politik zutreffend war oder bessere Ergebnisse gezeitigt hätte, erfordert aufwändige Untersuchungen, und nicht alle im Nachhinein richtigen Prognosen oder Vorschläge waren hinreichend fundiert und zeitnah, vom Auswahlproblem ganz abgesehen. Von irgendwem war irgendwann gewiss irgendwo das Richtige gesagt worden.

Angesichts dieser Schwierigkeiten sind Breite und Intensität der Fehlerdebatte nur schwer zu erklären. Soll damit der Mangel an konstruktiven, realistischen Vorschlägen in der Umbruchphase kompensiert werden,<sup>9</sup> oder soll einem „Politikversagen“ die Schuld für die unerwartete und unbefriedigende Entwicklung zugewiesen werden?

#### **„Sieben Kardinalfehler“?**

Im Mittelpunkt der „Fehlerdebatte“ stehen sieben „Kardinalfehler“:<sup>10</sup>

1. Die „naive Unterschätzung“ der voraussehbaren Schwierigkeiten der wirtschaftlichen Vereinigung;
2. der „naive Glaube“, die Marktwirtschaft werde in wenigen Jahren alles richten;
3. die De-facto-Aufwertung der Mark (Ost) auf etwa das Dreifache und die Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank zu Beginn der 1990er Jahre;
4. der Verzicht auf einen generellen Finanzausgleich im Einigungsvertrag und als Folge davon die „finanzielle Zuständigkeit des Bundes“ und die Etablierung der Treuhandanstalt, die maßgebliche Einbeziehung der Bundesanstalt für Arbeit usw.;
5. die Arbeit der Treuhandanstalt in Berlin und damit nicht „vor Ort“ oder im jeweiligen Bundesland;

<sup>9</sup> Vgl. zu den 1990 und in den Folgejahren diskutierten Vorschlägen z.B. U. Heilemann, R. Jochimsen: Christmas in July – the political economy of German unification reconsidered, Brookings Occasional Papers. Washington, DC, 1993, S. 48 ff.; aktuell z.B. J. Ragnitz et al.: Wirtschaftspolitik, in: Der Aufbau Ost als Gegenstand der Forschung – Untersuchungsergebnisse seit 1990, Projekt im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik et al., o.O. 2004.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. H. Schmidt: Auf dem Weg zur deutschen Einheit – Bilanz und Ausblick, Reinbek bei Hamburg 2005, S. 103.

6. die Vermögensregelung im Einigungsvertrag und das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ mit der Folge von Unsicherheiten und Zurückhaltung bei den „Besitzern“;

7. schließlich die Tariflohnentwicklung 1990 bis 1992.

Zu ergänzen wäre der folgenreiche Fehler, den westdeutschen Ordnungsrahmen, der auf andere Erfordernisse und Lösungsmöglichkeiten abstellt, nur wenig modifiziert zu übernehmen und anzuwenden; die Behandlung der Unternehmens- und der Bankschulden oder die „falsche“ Finanzierung der Kosten der Einheit bzw. die „Gerechtigkeitslücke“; schließlich ist auch an die pauschale Baubsubventionierung zu erinnern, deren „Rückbau“ nun gefördert wird, von den abzuschreibenden Investitionen in Gewerbeparks usw. nicht zu reden.

Nur ein Teil dieser „Fehler“ ist „einigungsspezifisch“, einige sind zwischenzeitlich korrigiert oder neuen Einsichten gewichen, was ihre seinerzeitigen Wirkungen aber nicht aufhebt. Damit verbleiben als „vermeidbare Fehler“ vor allem die „naive Überschätzung“ des Aufholtempos, der „naive Glaube“ an die Marktwirtschaft sowie der „falsche Wechselkurs“.

#### „Naive Fehlprognosen“

Was die „naiven Fehlprognosen“ angeht, sind viele rasch bei der Hand, den Akteuren Leichtfertigkeit anzulasten. Dies mag für die Verheißung „blühender Landschaften“ zutreffen, ist aber nicht zu verallgemeinern: Die empirische Basis für eine solide langfristige Prognose fehlte, denn, abgesehen von den statistischen Problemen,<sup>11</sup> waren die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte, die Rolle der staatlichen Hilfen und des Auslandes, die wirtschaft-

liche Entwicklung Westdeutschlands oder der Umtausch- und Wechselkurs usw. nur sehr kurzfristig abzusehen, auch wenn die Treffsicherheit der Prognosen der „Gemeinschaftsdiagnose“ für Ostdeutschland kaum geringer als für Westdeutschland war. Es existierte weder ein finanzieller noch ein konzeptioneller „Juliusturm“. Westdeutsche wirtschaftspolitische Berater und die Wirtschaft wie auch die ostdeutsche Regierung zeichneten Anfang 1990, als die Grundentscheidungen zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und dann zur Vereinigung getroffen wurden, sehr optimistische Bilder vom Potential der ostdeutschen Wirtschaft und dem Veräußerungswert der Unternehmen. Dass es 1990 Schätzungen über die Dauer des Angleichungsprozesses und der Kosten der Vereinigung gab, die sich als zutreffend erwiesen, ist – wie erwähnt – nicht überraschend.<sup>12</sup> Ahnten die Schätzer den Abschluss des Einigungsvertrages und dessen Folgen?

Die betrüblichste und nachhaltigste Konsequenz dieser Fehleinschätzungen waren die daraus in Ostdeutschland entstandenen hohen Erwartungen. Sie wurden von der Politik auch dann nicht korrigiert, als sich deutlich abzeichnete, dass der Anpassungsprozess sich sehr viel länger hinziehen und schmerzhafter sein würde als erwartet, wie auch die 1995 interimistische Finanzierung der Kosten der Einheit zeigt. Für die Gestaltung des Einigungsprozesses selbst waren die „naiven Fehlpro-

gnosen“ im Grunde nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Praktikable und akzeptable Alternativen waren weit und breit nicht in Sicht, Differenzierungen waren auch von ostdeutscher Seite kaum gefragt,<sup>13</sup> und – ohne Dr. Pangloss zu bemühen – was wäre denn anders gemacht worden, wenn die spätere Entwicklung zutreffend antizipiert worden wäre? Gleichwohl: die zunehmende Enttäuschung und Unzufriedenheit haben hier eine wesentliche Ursache.

#### Stärken und Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft

Das bedeutet nicht, dass über Stärken und Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft, vor allem auch in regionaler Hinsicht, nicht mehr bekannt gewesen wäre, als später oft unterstellt.<sup>14</sup> Wegen der starken Industrie-/Schwerindustrieorientierung einerseits und der Dienstleistungsdefizite andererseits, des ausgeprägten wirtschaftlichen Süd-Nord-Gefälles, der Konservierung der überkommenen räumlichen Industrialisierungsdisparitäten, der Tendenz zur Wanderungsminimierung, des Scheiterns der „territorialen Rationalisierung“ und damit der sinkende Standortrationalität und wegen der starken sektoralen/regionalen Konzentration bestand eine hohe Krisenanfälligkeit, insbesondere in der Stahlindustrie. Die Verkehrsinfrastruktur zählte zu den vernachlässigten Bereichen und wies hohe Defizite auf, die alten Nord-Süd-Entwicklungachsen waren zerschnitten, und neue, auch in Ost-West-Richtung waren aufzubauen.

<sup>11</sup> Vgl. P. von der Lippe: Ein Blick zurück auf die amtliche Statistik der DDR – Schwierigkeiten mit einer Abschlussbilanz, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 222 (2002), S. 609 ff.

<sup>12</sup> Die Vorausschätzungen beschränkten sich auf die in Ostdeutschland zu erwartende Arbeitslosigkeit, die Produktivitätsentwicklung und die fiskalischen Kosten – geschlossene, konsistente gesamtwirtschaftliche Prognosen fehlten verständlicherweise.

<sup>13</sup> Siehe z.B. W. Schäuble: Der Vertrag – Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Stuttgart 1991.

<sup>14</sup> Vgl. dazu z.B. P. Klemmer, H. Schrumpf: Probleme einer ökonomischen Umstrukturierung der DDR aus regionalpolitischer Sicht, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 41 (1990), S. 117 ff.

Noch schwerer waren die künftigen wirtschaftlichen Verhaltensweisen abzuschätzen, die Vielzahl diesbezüglich skeptisch stimmender anekdotischer Evidenzen sollten allerdings nicht überbewertet werden.<sup>15</sup> Gemessen an westdeutschen Relationen, ergab sich ein rechnerisches „quantitatives“ Defizit von 800 000 Selbständigen; mittlerweile ist diese Lücke geschlossen, obwohl der selbständige Einzelhandel als Humus der Selbständigkeit wegen des rasch flächendeckend entstandenen großbetrieblichen Einzelhandels ausfiel.

Aber die Verhaltensweisen änderten sich zum Teil sehr rasch. Bis 2004 verließen – trotz anderer politischer Intentionen und Erwartungen im Jahre 1990 – per saldo mehr als 1,1 Mio. Menschen Ostdeutschland, und der Pendler-saldo kletterte rasch auf mehr als 300 000. Mit Recht lässt sich daher fragen, wie das schlichte Setzen auf „Marktwirtschaft“ bei gleichem ordnungspolitischen Rahmen, gleichen Löhnen/Zinsen/Wechselkursen wie in Westdeutschland, aber relativer Kapitalarmut, niedrigerer Produktivität und lediglich ca. 35 Mrd. Euro Regionalhilfen (etwa 35% der Transfers insgesamt) zur Förderung der Investitionen, zur Verbesserung der Infrastruktur und Stützung der öffentlichen Haushalte zu einem „schnelleren Wachstum“ in Ostdeutschland führen sollte; zumal die Finanztransfers zunächst in erheblichem Maße

die westdeutsche Wirtschaft stärkten.<sup>16</sup>

### Fehlendes Konzept für die Angleichung

Ein Konzept zur Beschleunigung des Angleichungsprozesses fehlte. Im Großen und Ganzen wurde davon ausgegangen, dass – ähnlich wie in der Nachkriegszeit – die Angleichung, zusätzlich zu entsprechender fiskalischer Unterstützung praktisch von allein kommen würde. Die „falschen Umtauschkurse“ von Mark in D-Mark und deren Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands wurden von den Ökonomen gesehen und kritisiert, obwohl fraglich ist, ob ein großer Teil der bisherigen ostdeutschen Erzeugnisse selbst bei deutlich niedrigeren Preisen rasch Absatz gefunden hätte, zumal mittlerweile die Märkte in den RGW-Ländern zusammengebrochen waren. Darüber hinaus wäre bei einer drastisch abgewerteten Mark ein erheblicher Aufwand zum Ausgleich der Sparkonten – mehr als 50 Mrd. DM – und der Realeinkommensverluste entstanden.

Eher zu vermeiden gewesen wäre die „Lohnexplosion“ in Ostdeutschland zum Ausgleich der massiven markt- und „subventionsbedingten“ Preissteigerungen, aber auch im Vorgriff auf erwartete Produktivitätssteigerungen oder die absehbare Arbeitslosigkeit. Aber wie hoch wären die temporären Realeinkommensverluste gewesen, und wie lange hätten sie gedauert? Die Erfahrungen der osteuropäischen Nachbarn stimmen nicht optimistisch!

Von den Schwierigkeiten, regionale Wachstumsprozesse anzustoßen, war bereits die Rede. Ostdeutschland gelangte zwar bald in den Genuss deutscher und europäischer Regionalhilfen, aber

auch ein Anteil von ca. 80% an den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung bedeutete nur ein Finanzvolumen von ca. 3% gemessen am BIP. Hinzu kam die Landeszentriertheit der Fördermittel, d.h. Förderpraxis und -struktur, „Leuchtturm- oder Clusterpolitik“ orientierten sich naturgemäß kaum an ostdeutschen oder gar gesamtdeutschen Erfordernissen.

Auch bei der Treuhandanstalt zeigte sich rasch, dass die Erwartungen an die Höhe der Privatisierungserlöse und das Tempo ihrer Realisierung unrealistisch hoch waren.<sup>17</sup> Statt erwarteter Erlöse in Höhe von 100 Mrd. DM schloss die Bilanz der Treuhandanstalt Ende 1994 mit einem Defizit von über 200 Mrd. DM, ganz abgesehen von den kritischen Folgen für die weitere strukturelle Entwicklung der neuen Länder, denn mit der Schließung der Unternehmen fielen nicht nur Kostgänger weg, sondern auch mögliche Kristallisationspunkte künftiger Investitionen, wie sich später zeigte. Freilich schließt sich hier auch ein Kreis – denn wie hätte die Treuhandpolitik bei anderen Umtauschkursen oder niedrigeren Löhnen ausgesehen?

Auf der Fiskalseite war erwartungsgemäß das Bild nicht besser. Die sich abzeichnenden Staatsdefizite in Höhe von 4-5% des BIP entstanden zu vier Fünfteln in den Sozialversicherungssystemen und wurden zunächst über eine Reihe von Beitragserhöhungen finanziert. Die Erhöhungen ermöglichten zwar vorübergehend den von der Politik versprochenen Verzicht auf Steuererhöhungen, stattdessen erhöhten sie die Lohnkosten und führten angesichts der quasi „Freistellung“ von Beamten, Freiberuflern usw. zu einer „Gerechtigkeitslücke“, die wie

<sup>15</sup> Vgl. dazu z.B. M. Stolpe: Schwieriger Aufbruch, Berlin 1992, S. 78 ff.; M. Lehmann-Waffenschmidt: Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – nur ein makroökonomisches Problem? Zehn Thesen zum deutsch-deutschen Wiedervereinigungsprozess aus mikroökonomischer Sicht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jg. (2000), S. 41 ff.

<sup>16</sup> Die West-Ost-Transfers sorgten in Westdeutschland im Zeitraum 1990/1995 für einen Wachstumsschub von je ½ Prozentpunkt beim BIP.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. W. Seibel: Verwaltete Illusionen – Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger 1990-2000, Frankfurt 2005.

erwähnt erst ab 1995 geschlossen wurde.

#### Was nicht zu sehen war

Einige Bedingungen und Entwicklungen, die schwer oder gar nicht zu sehen waren, wurden bereits genannt. Darüber hinaus ist – auch wenn es sich um eine unmittelbare politische Folge der deutschen Einigung handelt – vor allem auf die Europäische Währungsunion (EWU) und die Schritte dahin zu verweisen. Beides hatte nicht nur kritische zinspolitische und damit gesamtwirtschaftliche, sondern mit dem Vertrag von Maastricht auch erhebliche fiskalpolitische Folgen für Deutschland.<sup>18</sup> Der finanzpolitische Spielraum verringerte sich weiter, auch wenn mittelfristig an der Konsolidierung auch der einigungsbedingten Defizite kein Weg vorbeigeführt hätte; auf eine mögliche partielle Befreiung von den mit dem „Stabilitätspakt“ geforderten Konsolidierungsschritten verzichtete die Bundesregierung aus politischen Gründen. Ferner ist auf die ungewöhnlich große Zahl von mehr oder weniger akzidentiellen, temporären Belastungen durch Finanz- und Ölkrisen oder Tierseuchen zu verweisen. Auch die schmerzhaft Redimensionierung des einigungsbedingt aufgeblähten Bausektors ist hier zu nennen, auch wenn sie an sich zu erwarten gewesen war.

<sup>18</sup> B. Eichengreen, a.a.O., S. 372 ff.

#### Zusammenfassung

Für Verlauf und Ergebnis der deutschen Einigung erweisen sich vor allem zwei Sachverhalte als maßgeblich und zentral: Die Unterschätzung der Tiefe des Einbruchs der ostdeutschen Wirtschaft und der „naive Glaube“, die Marktwirtschaft werde binnen kurzem alles richten; der Umtauschkurs, die Kosten der Treuhandanstalt, die hohen Finanztransfers usw. sind unmittel- und mittelbare Folgen. Inwiefern sie als Fehler oder Irrtümer – und gar als vermeidbare – anzusehen sind oder schlicht Illusionen waren, ist für Außenstehende nur schwer zu bestimmen und heute im Grunde auch nur noch von wirtschaftsgeschichtlichem Interesse. Nicht übersehen werden sollte, dass, erstens, über die Grundlinien der deutschen Einigung binnen drei, vier Monaten entschieden wurde, während über den Bundeshaushalt oft zwölf Monate gestritten wird. Und die Beitrittsverhandlungen neuer Mitglieder zur EU ziehen sich über viele Jahre hin, und für etliche Jahre gelten Übergangsbedingungen. Zweitens, die ökonomische Dimension war nur eine von mehreren, und was sich ökonomisch als Fehlleistung erwies, ist aus politischer Perspektive, wie z.B. mit Blick auf die Arbeit der Treuhandanstalt<sup>19</sup> und in länge-

<sup>19</sup> Vgl. z.B. W. Seibel, a.a.O., S. 492.

rer Sicht vielleicht auch aus ökonomischer Perspektive, anders zu werten. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, dass die Erwartungen Ostdeutschlands auch an eine rasche Teilhabe am Wohlstand hoch waren und diese zu enttäuschen der westdeutschen Politik sehr schwer gefallen wäre.

Ob sich die Angleichungen so einstellen werden wie gegenwärtig unterstellt, bleibt abzuwarten. Eine wichtige Lektion der bisherigen Erfahrungen wäre, dass die Einschätzungen dieses Prozesses von mehr Zurückhaltung als bisher geprägt sein sollten, ohne damit die pädagogischen Wirkungen ehrgeiziger Ziele und Befristungen gering zu schätzen. Gegenwärtig ist dies nicht zu erkennen. Auch die Diskussion um die Zukunft des „Aufbau Ost“ ist, getragen von Vorstellungen wirtschaftspolitischen Perfektionismus' und Machbarkeit, von optimistischen Erwartungen geprägt, die, wenn auch aus anderen Gründen, für die weit verbreitete Unzufriedenheit mit verantwortlich sind.

Die Unzufriedenheit mit der Einigung war bislang immer auch Reflex der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hoffen wir, dass die gegenwärtige Flut alle Boote steigen lassen wird.

---

Klaus Günter Deutsch\*

## Der „Aufbau Ost“ – eine Zwischenbilanz im Jahr 17 der deutschen Einheit

Die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der deutschen Teilung hat die Politik, die Unternehmen und die Bürger in den ostdeutschen Bundesländern seit Herstellung der deutschen Ein-

heit im Jahr 1990 vor große Probleme gestellt. Obwohl ein nüchterner Blick auf die Fakten nur den Schluss zulässt, dass sich die wirtschaftliche Lage in den ostdeutschen Bundesländern dra-

matisch gebessert hat, die Bürger eine Wohlstandsexplosion erlebt haben und der Lebensstandard ein respektables Niveau erreicht hat, wird in der öffentlichen Diskussion und in der Selbstwahrnehmung der

Entwicklung insbesondere bei den ostdeutschen Bundesbürgern der Eindruck erweckt, dass beim „Aufbau Ost“ etwas schief gelaufen sei. Üblicherweise wird damit suggeriert, dass der Aufbau Ost allein deshalb schon ein Misserfolg sein müsse, weil in Ostdeutschland der Lebensstandard und die Arbeitsmarktkennziffern noch nicht westdeutsche Durchschnittswerte erreicht hätten. Gelegentlich bereitet auch die Tatsache Ungemach, dass die Nettotransfers etwa in der Größenordnung von rund 4% bis 5% des BIP nicht vorrangig zweckgemäß eingesetzt werden und eine erhebliche Rückführung nicht möglich zu sein scheint. Richtig ist, dass die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung keine eigenständige Wachstumsdynamik entfaltet hat und die fiskalischen Lasten, die von den westdeutschen Bürgern erbracht werden, sehr hoch sind und auf absehbare Zeit auch bleiben werden. Bei diesen Feststellungen kann eine Analyse jedoch nicht enden, und Jammern wäre zwar sehr deutsch, aber nicht zielführend.

#### Beurteilungsmaßstab

Bei jeder Bestandsaufnahme und Erörterung der Perspektiven des wirtschaftlichen Aufbaus der ostdeutschen Länder ist die Frage des Maßstabs für die Beurteilung zentral. Vergleichende Maßstäbe mit osteuropäischen Transformationsländern oder anderen Staaten mit ähnlichem wirtschaftlichen Leistungsniveau sind jedoch ebenso ungeeignet wie der schlichte Wunsch nach Konvergenz zum westdeutschen Durchschnittsniveau. Ostdeutschland hatte nicht

die Not und die Chance, als separater Wirtschaftsraum mit eigener Währung von einem sehr niedrigem Einkommensniveau aus einen raschen Pfad des Wachstums und der realen Konvergenz nebst allmählicher Aufwertung der Währung im Einklang mit den Produktivitätsfortschritten einzuschlagen, da die Grundlagen für einen einheitlichen Arbeitsmarkt und Währungsraum im Jahr Eins der deutschen Einheit bereits geschaffen wurden und somit die schockhafte Anpassung Realität war.

Die Orientierung am westdeutschen Schnitt wiederum nimmt keine Rücksicht auf die siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten sowie perspektivisch auf die Besonderheiten der demografischen Entwicklung in der Folge von Geburtenknick und Abwanderung, die eher einen Vergleich mit den strukturschwachen westdeutschen Flächenländern nahe legen als einen Verweis auf Bayern, Baden-Württemberg oder gar die Stadtstaaten. Doch selbst dann würde man der besonderen demografischen Lage nicht gerecht.

Angemessen scheint mir allein eine Perspektive zu sein, die auf die Wachstums- und Entwicklungschancen einer insgesamt vergleichsweise strukturschwachen Region inmitten eines tief greifenden und keinesfalls abgeschlossenen Strukturwandels unter Bedingungen „falscher Faktorpreise“ (subventioniertes Kapital und überhöhte Lohnkosten) abstellt, regionale Besonderheiten berücksichtigt und sich insbesondere an den Kriterien des Wohlfahrtsgewinns für die ostdeutsche Bevölkerung, der Stabilisierung des Entwicklungsprozesses unter Bedingungen hoher Faktormobilität im Inland, der Tragfähigkeit der Entwicklung im Hinblick auf die demografischen Trends (insbesondere die Verknappung

des Arbeitsangebots sowie die das Wachstum bremsenden Effekte) und auf die Überwindung der transformationsbedingten Engpässe in der Infrastruktur und den Institutionen orientiert.<sup>1</sup>

Kurz gefasst vertrete ich die Auffassung, dass die ostdeutschen Bürger einen ganz dramatischen Wohlfahrtsanstieg erlebt haben, der ihnen eine weitgehende Angleichung im Lebensstandard (und in den politischen Freiheiten ohnehin) erbracht hat. Das größte Defizit besteht selbstredend noch auf dem Arbeitsmarkt und in der Beschäftigungslage.<sup>2</sup>

Zweitens hat sich die Entwicklung zwar stabilisiert, ist jedoch weit von einem Aufholprozess entfernt, was angesichts der makroökonomischen Rahmenbedingungen auch nicht überrascht. Gleichwohl vollzieht sich der Strukturwandel weiterhin in hohem Tempo und in grundsätzlich richtiger Richtung, was immerhin für steigende Pro-Kopf-Einkommen in den nächsten Jahren bei annähernd gleich bleibend hohen Transfers sorgen dürfte. Das Risiko kumulativ wirkender negativer Entwicklungen ist jedoch nur für die nächsten Jahre gebannt. Die dramatischen demografischen Veränderungen – das Erwerbspersonenpotenzial wird sich bis 2050 beinahe halbieren – werden die wirtschaftliche Entwicklung bereits in gut einem Jahrzehnt erheblich gefährden und massives Gegensteuern der ostdeutschen Bundesländer und des Bundes erforderlich machen, um wirtschaftliche Stagnation zu begrenzen.

\* Der Text beruht auf der Studie von DB Research: Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach, Aktuelle Themen Nr. 306, Frankfurt am Main, 2004, 10. November 2004. Siehe auch ergänzend zur Entwicklung in Berlin und Brandenburg DB Research: Perspektiven wichtiger Branchencluster in Berlin/Brandenburg, Aktuelle Themen Nr. 318, Frankfurt am Main, 1.4.2005.

<sup>1</sup> Eine gründliche empirische Aufarbeitung sowie eine Erörterung der diversen Perspektiven zum Thema finden sich in Klaus Schröder: Die veränderte Republik. Deutschland nach der Wiedervereinigung, Berlin, München 2006.

<sup>2</sup> Das Thema kann an dieser Stelle nicht abgehandelt werden, siehe etwa Klaus Schröder, a.a.O.

Drittens wird die Überwindung der transformationsbedingten Engpässe in den nächsten Jahren in den meisten Feldern abgeschlossen werden. Gleichwohl werden die Spätwirkungen zerstörten Unternehmertums (seit mehreren Jahrzehnten) und erst allmählich sich aufbauender Produktions-, FuE- und Dienstleistungsnetzwerke noch sehr lange bremsend wirken.

Die ostdeutsche Entwicklung ist angesichts der massiven Finanzierung des gesamten gesellschaftlichen Lebens durch die Bürger der westlichen Bundesländer, ohne die eine Bewältigung der Kriegs- und Kommunismusfolgekosten in einem einheitlichen politischen System und Wirtschaftsraum gar nicht denkbar geworden wäre, gleichwohl international ein Sonderfall.

### **Ausgangslage und Weichenstellungen**

In der heutigen Diskussion über die wirtschaftliche Entwicklung werden oft die Ausgangslage 1990, die zentralen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen und ihre Folgewirkungen nicht ausreichend berücksichtigt. Die wirtschaftliche Lage zum Ende der DDR war geprägt durch jahrelange Stagnation. Das Einkommens- und Produktivitätsniveau war ausgesprochen niedrig. Der Kapitalstock war völlig veraltet, eine Folge der Wirtschaftsstrategie Honneckers. Die Wirtschaftsstruktur war mit einem Anteil der Landwirtschaft in Höhe von 10% und der Industrie von gut zwei Dritteln des Inlandsprodukts und unterentwickelten Dienstleistungsbereichen stark rückständig. Die Unternehmen befanden sich fast vollständig in öffentlichem Eigentum, und die Unternehmensleitungen und Beschäftigten verfügten nicht über entscheidende marktgängige Fähigkeiten. Immer-

hin wiesen die Bürger der DDR ein formal recht hohes Bildungsniveau auf. Der Wohnungsbestand, die Innenstädte und die Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung, Telekommunikation) befanden sich in einem beklagenswerten Zustand. Die DDR erreichte aller Rhetorik zum Trotz auch nur einen Anteil von 1% am Welthandel.

Die Gestaltung der deutschen Einheit stellte eine enorme Herausforderung für die Verantwortlichen in Ost und West dar. Mit der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 wurden zentrale Weichen gestellt. Die Währungsunion stellte Löhne, Gehälter und Renten zum Kurs von 1:1 um, Forderungen und Verbindlichkeiten zum Kurs von zwei Mark zu einer D-Mark, wobei Ausgleichsforderungen nötig wurden. Im Nachhinein erwies sich diese Entscheidung wohl als tragfähig; die extrem niedrigen Einkommen von Erwerbstätigen und Rentnern wurden auf einem akzeptierten Niveau stabilisiert, die Unternehmen und Kreditinstitute erhielten eine harte, konvertible Währung sowie einen bestehenden und funktionierenden Rechtsrahmen quasi über Nacht, und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit vieler ostdeutscher Produkte wäre auch zu niedrigeren Umtauschkursen kaum herzustellen gewesen. Die Alternativen eines graduellen Übergangs zur Wirtschafts- und Währungsunion mit einem fortbestehenden Wechselkurs und administrativen Kontrollen war wohl politisch und administrativ zu komplex, hätte aber eventuell die Zahl der unmittelbar kollabierenden DDR-Betriebe in der Zeit nach der Einheit verringern helfen können.

Mit der Wirtschaftsunion wurden die zentralen Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung geschaffen (Privateigentum

und wirtschaftliche Freiheiten, Preisfreigabe, Wettbewerb, Tarifautonomie). Die Hauptaufgabe bestand vor allem in der Privatisierung von 8000 Betrieben durch die dafür geschaffene Treuhandanstalt. Bei allen Kontroversen über Einzelentscheidungen und über den zentralistischen Ansatz erfolgte die Privatisierung in wenigen Jahren, allerdings zu hohen Nettoverlusten, die vom Staat getragen werden mussten.

Mit der Wirtschafts- und Sozialunion führte man auch das gesamte deutsche Steuer- und Sozialsystem sowie das wirtschaftsbezogene Recht ein; diese Systeme führten hohe Leistungsstandards ein, enthielten jedoch Belastungen der Bürger und der Unternehmen auf einem Niveau, welches für das durch die Einheit im Schnitt viel ärmere Deutschland und zuvor bereits für die Bundesrepublik als zu hoch beurteilt werden müssen. Zudem schuf man mit der Sozialunion und großzügigen Regelungen für ostdeutsche Rentnerhaushalte die Voraussetzung für die nachfolgend starke Erhöhung der gesamtdeutschen Sozialversicherungsbeiträge um fünf Prozentpunkte des Inlandsprodukts und der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur Finanzierung hoher konsumtiver Transferzahlungen. Gesamtdeutsche Leistungskürzungen und differenzierte, d.h. niedrigere Leistungen und Standards in den östlichen Bundesländern, wären von Beginn an erforderlich gewesen. So klar konnte man das damals aber noch nicht absehen.

Der größte Fehler erfolgte jedoch nicht in der staatlichen Politik, sondern seitens der Tarifparteien, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Nominallohne so stark erhöhten, dass der Bezug zur Produktivität vorübergehend vollständig verloren ging und erst

mühsam über mehr als zehn Jahre hinweg allmählich wieder hergestellt werden musste. Die an westlichen Schutzinteressen von Unternehmen und Arbeitnehmern orientierte Lohnpolitik war wohl unter Bedingungen der Tarifautonomie kaum zu vermeiden gewesen. Eine harte Intervention des Staates in das Tarifgeschehen wäre somit für einige Jahre unabdingbar gewesen. Sie hätte den Lohnanstieg deutlich mäßigen müssen und hätte wohl eine harte Kollision mit westlichen Interessen durchstehen und einigen Unmut in Ostdeutschland ertragen müssen. Das passive Zusehen der Politik erwies sich als Milliardengrab erster Klasse. Die fatalen Folgen dieser an kurzfristigen westdeutschen Unternehmens- und Gewerkschaftsinteressen orientierten Tarifpolitik, die freilich in der ostdeutschen Bevölkerung nicht auf Gegenwehr stieß, sind bereits frühzeitig erkannt und kritisiert worden;<sup>3</sup> Vorschläge, alternative lohnpolitische Wege zu beschreiten, fanden jedoch kein Gehör. Der zweite große Fehler bestand darin, Kapital durch enorm hohe steuerliche Subventionen in die Bauwirtschaft zu lenken. Die Fehlinvestitionen konnten bis heute am Markt erst ansatzweise bereinigt werden.

### Finanztransfers

Selbstverständlich setzte man im Aufbau Ost auch bestimmte Rahmenbedingungen richtig. So gelang es sehr rasch, die fünf neuen östlichen Bundesländer zu schaffen, mit der Hilfe von westlichen Bundesländern dort leistungsfähige Verwaltungen zu etablieren, die institutionellen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung im öffentlichen und privaten Bereich zu etablieren und überhaupt viele typische Transfor-

mationsprobleme, mit denen osteuropäische Staaten viel länger kämpften, zu vermeiden. Zudem schuf man mit dem Solidarpakt I im Jahr 1993 einen gesamtdeutschen finanziellen Rahmen, der 1995 in Kraft trat und bis 2004 über den Länderfinanzausgleich hinaus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) und Investitionszuschüsse nach dem Investitionsförderungsgesetz in Höhe von über 100 Mrd. Euro in die östlichen Bundesländer lenkte.

Ein überproportionaler Einsatz von Bundes- und EU-Mitteln aus der Regionalpolitik kam hinzu. Mit diesen Mitteln sollten die teilungsbedingten Defizite östlicher Bundesländer in der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur beheben, die Schwäche der Finanzkraft östlicher Bundesländer auch nach den üblichen Transfers im horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich gemildert und die Kapitalstocklücke – der Kapitalstock je Einwohner erhöhte sich nach Schätzungen des ifo-Instituts von 38% des westdeutschen Niveaus 1991 auf 69% 2003 – auf dem Wege der Investitionsförderung rascher als unter reinen Marktbedingungen geschlossen werden.

Von diesen Mitteln floss der Löwenanteil zumindest bis 2001 in die dringend erforderlichen Investitionen in Straßen, Schienen, Häfen und Flughäfen in den östlichen Bundesländern. Es gelang, die überregionalen Verkehrsanschlüsse für die wichtigsten Regionen herzustellen und eine hochmoderne Informations- und Kommunikationstechnik-Infrastruktur zu schaffen. Einige wichtige Großvorhaben, insbesondere im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, werden jedoch noch durchgeführt – zu Recht.

Zum Abbau verschiedener teilungsbedingter Sonderlasten (vor

allem Sonderrentenleistungen) und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft kamen Bund und Länder daher in einer komplexen weiteren Anpassung des Finanzausgleichs im Jahre 2001 überein, dass der Bund den östlichen Bundesländern für die Jahre 2005 bis 2019 105 Mrd. Euro über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung stellt und weitere Mittel in Höhe von 51,1 Mrd. Euro in Form überproportionaler Leistungen vorsieht. Die finanzielle Dotierung dieses „Solidarpaktes II“ ging dabei von einer an westdeutschen Durchschnittswerten orientierten Berechnung der wünschbaren Infrastrukturausstattung aus, die aus vielen Gründen als unangemessen hoch anzusehen ist und besser von einer bedarfsorientierten Analyse untermauert worden wäre.

Eine zentrale Rolle spielte die Förderung privater Investitionen über die Instrumente der Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, der Investitionszulage und Sonderabschreibungen (bis 1999) und diverser Förderprogramme von Bund, Ländern und der Förderbanken. Mit diesen Fördermitteln für die Investitionstätigkeit in Höhe von über 300 Mrd. Euro bis Mitte 2004 wurden die gravierenden Standortmängel weitgehend behoben. So flossen bis Juni 2004 allein zinssubventionierte Kredite in Höhe von 110 Mrd. Euro, Zuschüsse in Höhe von 141 Mrd. Euro über die Gemeinschaftsaufgabe und Steuernachlässe in Höhe von rund 48 Mrd. Euro (Investitionszulagen nach dem gleichnamigen Gesetz und Sonderabschreibungen für Investitionen) an Investoren in den östlichen Bundesländern. Bei kumulierten Anlageinvestitionen in Höhe von 1,1 Billionen Euro bzw. von kumulierten Ausrüstungs-

<sup>3</sup> Hans-Werner Sinn, Gerlinde Sinn: Kaltstart, München 1991.

vestitionen in Höhe von rund 383 Mrd. Euro (1991-2003) wird das gesamte Ausmaß der Faktorsubvention ersichtlich.

In einer Evaluierung der Förderung kam Ragnitz<sup>4</sup> zu dem Schluss, dass insgesamt betrachtet hohe Investitionseffekte erzielt werden konnten. Zwar mussten Mitnahmeeffekte in Höhe von rund einem Drittel in Kauf genommen werden, vor allem bei Großbetrieben bzw. beim Instrument der Investitionszulage. Die Fördervoraussetzungen sind daher auch seit 2002 sukzessive verschärft und die Fördersätze teilweise gesenkt worden. Die Fördermittel in der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung sind ebenfalls zurückgeführt worden. Diese Rückführung ist angesichts der dramatischen Verbesserung insbesondere der infrastrukturbezogenen Standortfaktoren angemessen.

### **Entwicklungsstand der Wirtschaft in Ostdeutschland**

Die fünf neuen Bundesländer holten in ihrer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor allem in den ersten Jahren rasch auf, seit 1996/97 hat sich das Tempo jedoch deutlich abgeschwächt. Erst 2006 gelang zudem mit der Überwindung der Anpassungsrezession in der Bauwirtschaft eine Rückkehr zu hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten von knapp 3%. Bei der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens konnten noch bessere Steigerungen erzielt werden. Im Schnitt stieg das Einkommen von (umgerechnet) knapp über 7000 Euro im Jahr 1991 bzw. von 43% auf über 19 860 Euro im Jahr 2006 bzw. auf 67% des westdeutschen Niveaus an. Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt wiesen eine etwas dynamischere Entwicklung

auf als Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Das absolute Niveau liegt mittlerweile um bis 1800 Euro auseinander (Sachsen gegenüber Mecklenburg-Vorpommern).

Die Produktivität entwickelte sich dynamischer als das Einkommen. Die Produktivität, gemessen als Inlandsprodukt je Erwerbstätigen in Preisen von 1995, stieg von rund der Hälfte des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 (51,2%) rasch auf 67% 1996 an. Seither verlangsamte sich der Zuwachs. Der Wert für 2006 lag bei knapp 78%. Die Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer stiegen auf bis heute 81% an; da einige Güter und Dienstleistungen in den östlichen Bundesländern günstiger sind, ist die reale Kaufkraft auf rund 90% des Westniveaus angestiegen. Ostdeutschland hatte makroökonomisch mit viel zu hohen Lohnstückkosten zu kämpfen. Erst in den letzten Jahren sind diese im verarbeitenden Gewerbe unter das ohnehin hohe Niveau Westdeutschlands gesunken, im Dienstleistungsbereich ist der Osten noch immer der teurere Standort. Allmählich haben sich somit Voraussetzungen ergeben, die Lohnentwicklung wieder an die Produktivitätsentwicklung heranzuführen.

Angesichts dieser für andere Transformationsökonomien völlig atypischen Lohnkostenrelationen entwickelte sich die Investitionstätigkeit in den östlichen Bundesländern unter Potenzial. Je Einwohner gerechnet haben die Ausrüstungsinvestitionen nach anfänglichem Aufholen nur von 1994 bis 1997 westdeutsches Niveau erreicht und sind seither um bis zu 17% dahinter zurückgeblieben. Es ist bisher nicht gelungen, in Ostdeutschland eine dynamische gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung auszulösen.

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen ist es gleichwohl gelungen, den Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft rasch voranzutreiben. Einem gutem Wachstumstempo im verarbeitenden Gewerbe steht ein schrumpfender öffentlicher Sektor (sowie bis 2005 eine schrumpfende Bauwirtschaft) gegenüber. Die Dienstleistungen entwickelten sich in diesem Jahrzehnt dagegen bislang schwach, da sie stark vom stagnierenden verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte abhängig sind. Das verarbeitende Gewerbe ist dagegen auf gutem Wege in die Wettbewerbsfähigkeit vorangekommen. Erfreulich ist die dynamische Entwicklung bei den Exporten im Besonderen der Investitionsgüterhersteller (vor allem Kraftfahrzeuge, Chemikalien, elektrotechnische Erzeugnisse und Maschinen).

### **Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen**

In der gesamten Wirtschaftspolitik besteht weiterhin die Hauptaufgabe darin, die Faktorpreise zu korrigieren, d.h. die Lohnentwicklung an die Produktivitätsentwicklung anzupassen, Stückkostenvorteile gegenüber dem Westen zu realisieren und die Kapitalsubventionen zu reduzieren. Eine Orientierung an marktwirtschaftlichen Wachstumsprozessen ist überall gut vorangekommen und sollte auch weiterhin befolgt werden. In der Förderpolitik, deren Volumen rückläufig sein wird und sein sollte, wäre eine Schwerpunktsetzung auf die mittelständische Wirtschaft im verarbeitenden Gewerbe sowie auf wirtschaftsnahe Dienstleistungen zweckmäßig.

Insgesamt muss die Abstimmung zwischen verschiedenen Feldern der gesamten Politik im Hinblick auf die Stärkung der sich ausprägenden spezifischen

<sup>4</sup> Joachim Ragnitz: Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland, Diskussionspapier Nr. 186, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2003.

Standortvorteile und regionaler Wirtschaftsschwerpunkte weiter verstärkt werden, dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, die das knappe Humankapital bereitstellen sollen. Des Weiteren sind die viel versprechenden Ansätze zur Entwicklung überregional attraktiver Dienstleistungen (z.B. Gesundheitswirtschaft und Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern und Logistik in Sachsen) fortzuführen. Eine gezielte staatliche Förderung könnte ebenfalls an der geringen Eigenkapitalausstattung der Unternehmen ansetzen, obgleich die Herausbildung größerer und kapitalstärkerer Unternehmen vor allem eine Aufgabe der Wirtschaft selbst ist. Gleichwohl bedarf es auch weiterhin einer gewissen staatlichen Bereitstellung von Risikokapital. Die gesamte Diskussion über die Chancen und Grenzen einer Clusterstrategie hat vor allem Letztere aufgezeigt, was aber nicht bedeutet, dass es nicht auf das sinnvolle Zusammenspiel von Universitäten,

Forschungseinrichtungen und privaten Unternehmen in den jeweiligen Branchen und Regionen ankäme. Ganz im Gegenteil. Eine für alle ostdeutschen Länder gültige Maxime kann es gerade angesichts der Differenzierung der Entwicklung auch gar nicht geben. Im Hinblick auf die ausstehenden Investitionen in entweder wirtschafts- oder bürgernahe Infrastruktur (etwa den innerstädtischen Verkehr) bedarf es angesichts der demografischen Trends vorausschauender und angepasster Planung, was nach den zum Teil schmerzlichen Lehren aus der Überversorgung mit Ver- und Entsorgungsbranchen in den frühen neunziger Jahren auch durchaus politisch möglich zu sein scheint.

Den schwierigsten wirtschaftspolitischen Brocken gilt es in der Finanzpolitik der ostdeutschen Bundesländer zu lösen. Zwar verfügen die ostdeutschen Bundesländer nach allen Umverteilungsmaßnahmen über mehr als 100% der westdeutschen Ausstattung.

Das darf jedoch nicht über die Tatsachen hinwegtäuschen, dass ohne Hilfe nur 40% der durchschnittlichen Finanzkraft der westlichen Länder erreicht werden und Steuerdeckungsquoten von im Schnitt 43,8% (2005) – im Vergleich: westliche Länder: 69,5% – alles andere als beruhigend sind. Das heißt nicht, dass ostdeutsche Ausgabenniveaus drastisch gesenkt werden müssten, sondern verweist schlicht auf die Tatsache, dass im deutschen Verbundföderalismus auch ein ehrlicher Umgang mit schwachen Bundesländern vonnöten ist und eine Fixierung auf das Jahr 2019, in dem der Solidarpakt II ausläuft, vom grundlegenden Problem ablenkt. Die deutsche Politik wird nicht um die Einsicht umhinkommen, dass man die Folgekosten der zwei Generationen währenden deutschen Teilung nicht in einer Generation bewältigen kann und dass strukturschwache Regionen dauerhafter Solidarität bedürfen, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als heute.

---

Joachim Ragnitz

## Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?

---

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die ostdeutsche Wirtschaft stark verändert – von einer in weiten Teilen veralteten und im internationalen Maßstab nicht wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft hin zu im Großen und Ganzen modernen Strukturen, die den Vergleich mit Westdeutschland oder dem westlichen Ausland kaum zu scheuen brauchen. Wenn in gesamtwirtschaftlicher Sicht dennoch ein erheblicher Rückstand bei Pro-

duktivität und Pro-Kopf-Einkommen auf der einen Seite und Beschäftigungsmöglichkeiten auf der anderen Seite feststellbar sind, so hat dies viel mit den strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft zu tun.<sup>1</sup> Damit stellt sich

<sup>1</sup> Insbesondere der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands gegenüber dem Westen wird gemeinhin vor allem mit strukturellen Faktoren erklärt; vgl. z.B. DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW: Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, Halle 2002.

die Frage, ob diese die Folge noch nicht abgeschlossener Transformationsprozesse sind und sich in Zukunft quasi automatisch abbauen werden, oder ob sich im Verlauf der letzten Jahre dauerhafte, aber von Westdeutschland abweichende Strukturmuster herausgebildet haben, die einen persistenten Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft bei den genannten volkswirtschaftlichen Ergebnisgrößen bedingen. Im ersten Fall ist eine „Sonderför-

derung Ost“, wie sie beispielsweise im Solidarpakt II oder auch in der Wirtschaftsförderung verwirklicht ist, zur Beschleunigung des Aufbauprozesses zumindest temporär noch gerechtfertigt. Im zweiten Fall hingegen wäre Ostdeutschland (zumindest in weiten Teilen) kaum anders als strukturschwache Regionen in Westdeutschland zu behandeln; die von westdeutschen Politikern immer wieder aufgestellten Forderungen nach einer Regionalpolitik nach einheitlichen Kriterien (und nicht nach „Himmelsrichtungen“) wären in diesem Fall als gerechtfertigt anzusehen.

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund näher untersucht werden, welche sektoralen, funktionalen und regionalen Strukturmuster sich in Ostdeutschland herausgebildet haben und wie diese mit Blick auf ihre „Nachhaltigkeit“ einzuschätzen sind.

### **Sektoraler Strukturwandel in Ostdeutschland**

Die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft war nur möglich, indem zunächst der ineffiziente Ressourceneinsatz zurückgeführt wurde, der für die DDR-Wirtschaft charakteristisch war. Dies betraf insbesondere die Produktion „handelbarer“ Güter, die kostengünstiger aus Westdeutschland und dem Ausland bezogen werden konnten, wirkte sich aber auch in den binnenorientierten Sektoren der Wirtschaft aus, wo infolge von Planungsmängeln und verzerrten Faktorpreisen ebenfalls nicht rentabel gewirtschaftet wurde. In gewisser Weise lässt sich diese Phase des Transformationsprozesses – die auf die Jahre 1990/1991 datiert werden kann – so interpretieren, dass die wirtschaftliche Aktivität zunächst „auf Null“ gesetzt wurde,

um dann von niedrigem Niveau aus neu beginnen zu können.<sup>2</sup>

Der Zeitraum 1991 bis 1994 war dann geprägt durch den Zusammenbruch der verbliebenen Überreste der DDR-Wirtschaft und den Aufbau nicht dauerhafter Strukturen in Reaktion auf die Besonderheiten des Transformationsprozesses. Auffällig ist insbesondere die Schaffung neuer Kapazitäten in der Bauwirtschaft, eine Folge des starken Modernisierungsbedarfs im Wohnungsbau und der Notwendigkeit des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur. Zudem konzentrierten sich ostdeutsche Anbieter in dieser Phase vor allem auf regional abgesetzte Produkte, zum einen weil hier der Konkurrenzdruck aus dem Westen nicht so hoch war, zum anderen weil auch die Inlandsnachfrage in Ostdeutschland wegen der hohen Transferleistungen deutlich über dem aus selbsterwirtschafteten Einkommen ermöglichten Niveau lag. Die Folge war ein Übergewicht der Produktion so genannter „nicht-handelbarer“ Güter sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor.

Im Zeitraum von 1995 bis heute kam es dann zunächst zum Rückbau dieser transformationsbedingten Strukturmuster – erkenntlich vor allem an der Schrumpfung der Bauwirtschaft und der ihr nachgelagerten Wirtschaftszweige ab Mitte der 1990er Jahre. Dies spiegelt vor allem wider, dass der Nachholbedarf bei Wohn- und Infrastrukturbauten ab 1994 zuneh-

mend gedeckt war; darüber hinaus wurde nach und nach auch die teilweise exzessive Förderung in diesem Segment der ostdeutschen Wirtschaft zurückgefahren. Die Intensität dieses Umbruchs wird insbesondere daran deutlich, dass die Beschäftigung im Baugewerbe von 1995 bis 2005 um mehr als die Hälfte (um insgesamt 600 000 Personen) zurückgegangen ist. In vielen Fällen ist den Betroffenen wohl auch der Wechsel in einen anderen Beruf nicht gelungen; nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit betrug die Arbeitslosenquote in Bau- und baunahen Berufen im Dezember 2005 rund 53% (Westdeutschland: 22%). Problematisch ist dies insbesondere, weil in den 90er Jahren auch viele junge Menschen in Verkennung der weiteren Perspektiven einen Bauberuf ergriffen haben und sich dann in der Arbeitslosigkeit wiederfanden.

Auch die eher haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen (Handel, Gastgewerbe und Verkehr; sonstige private und öffentliche Dienste) haben in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ihre Produktion nur geringfügig steigern können. Neben den dämpfenden Effekten des Abbaus überdimensionierter öffentlicher Verwaltungen spielt dabei insbesondere eine Rolle, dass die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte wegen der Substitutionsbeziehungen von Transfer- und Markteinkommen nur noch schwach expandierten, die Impulse von der Nachfrageseite also eher dämpfend wirkten. Stattdessen übernahm mehr und mehr das Verarbeitende Gewerbe die Rolle des Wachstumsmotors für die neuen Länder. Dies reflektierte anfangs vor allem die Privatisierungserfolge der Treuhandanstalt und die Errichtung neuer Betriebsstätten westdeutscher und ausländischer Unternehmen.

<sup>2</sup> Vgl. zu Analysen des Umbruchprozesses 1990/1991 vor allem DIW, IfW: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 1. bis 3. Bericht, in: DIW-Wochenberichte, verschiedene Ausgaben (1991). Nach den dort vorgelegten Schätzungen (3. Bericht, Tabelle 1) ist das Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland allein im Verlauf des Jahres 1990 um 35% gesunken.

discher Investoren in den ostdeutschen Ländern. Da diese erst nach und nach den Betrieb aufgenommen haben, spiegeln sie sich erst zeitverzögert auch in der Statistik wider.

Inzwischen ist das Verarbeitende Gewerbe allerdings in weiten Teilen so wettbewerbsfähig, dass auch unabhängig von Unternehmensneugründungen die Wachstumsdynamik deutlich höher ist als in Westdeutschland – in den vergangenen sechs Jahren (2000-2006) ist die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen Ländern viermal so stark gewachsen wie in Westdeutschland. Im Sog des Aufschwungs in der Industrie konnte schließlich zunehmend auch der unternehmensnahe Dienstleistungssektor expandieren, wobei dieser Sektor zusätzlich dadurch begünstigt war, dass die Dienstleistungsunternehmen in der DDR aus institutionellen wie aus ideologischen Gründen stark unterrepräsentiert waren.

### **Fortbestehende Strukturunterschiede**

Spätestens seit den späten 1990er Jahren wird der Strukturwandel in Ostdeutschland dabei im Wesentlichen von den gleichen Mechanismen vorangetrieben wie in Westdeutschland auch. Hierzu gehören vor allem der säkulare Trend zur Tertiarisierung, die globalisierungsbedingte Bedeutungszunahme humankapital- und wissensintensiver Branchen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor und die damit einhergehende Verdrängung von Produktionen, die aufgrund ungünstiger Kostenstrukturen unter zunehmendem Konkurrenzdruck von außerhalb stehen. Der Strukturwandel führt insofern zu einer Annäherung der Wirtschaftsstrukturen

in Ost- und Westdeutschland. Alles in allem bestehen aber sowohl auf der Ebene der großen Wirtschaftsbereiche als auch bei stärker disaggregierter Betrachtung erhebliche Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland fort.

So ist das Verarbeitende Gewerbe – gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen – in den neuen Ländern mit einem Anteil von 15% nach wie vor deutlich kleiner als in Westdeutschland (20%); gegenüber 1995 hat dessen Anteil zudem nur unwesentlich zugenommen. Auch die unternehmensnahen Dienste sind trotz Anteilsgewinnen in den neuen Ländern mit einem Anteil von 14% an den Erwerbstätigen weniger bedeutsam als in Westdeutschland (17%). Von größerem Gewicht sind hingegen nach wie vor das Baugewerbe (8% versus 5%) und die eher hausnahen öffentlichen und privaten Dienstleistungen (58% versus 55%). Hierfür ist zum einen der nach wie vor überdimensionierte öffentliche Dienst in Ostdeutschland verantwortlich, aber auch die vergleichsweise hohe (transfergestützte) Inlandsnachfrage, die die regional orientierten Wirtschaftsbereiche begünstigt. Diese Strukturmuster sind eine wesentliche Ursache der persistenten Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, denn die in Ostdeutschland stark vertretenen Branchen weisen typischerweise eine unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität auf.

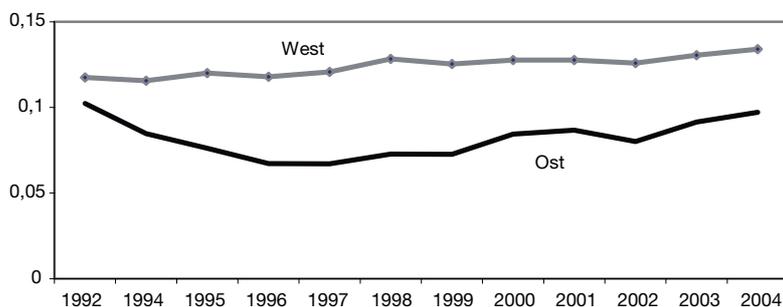
Ein entscheidender Grund für fortbestehende Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind so genannte Pfadabhängigkeiten. Aufgrund von technologischen Vorsprüngen etablierter westdeutscher Hersteller sind die Expansionsmöglichkeiten von

neugegründeten Unternehmen in Ostdeutschland nämlich häufig beschränkt; hinzu kommt, dass auch Neuerrichtungen von Produktionsstätten nur dann an neuen Standorten vorgenommen werden, wenn die standortbezogenen Kostenvorteile die Nachteile höherer Kontroll- und anderer Transaktionskosten aufwiegen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass gerade bei handelbaren Gütern (Verarbeitendes Gewerbe, unternehmensnahe Dienste) der Anteil von Herstellern mit Sitz in Ostdeutschland an der gesamtdeutschen Produktion noch gering ist.

Eine Ausnahme gilt lediglich für Produktionen, die in Deutschland (oder gar weltweit) noch keine lange Tradition aufweisen, wo also die Standortsuche von Unternehmen nicht durch frühere Standortentscheidungen vorgeprägt war. Dies hat dazu geführt, dass „neue“ Branchen wie die Herstellung von Geräten zur Nutzung erneuerbarer Energien, die Produktion von elektronischen Bauelementen oder auch die Biotechnologiebranche in Ostdeutschland vergleichsweise stark vertreten sind; hier setzen sich die bestehenden Standortvorteile (niedrige Arbeitskosten, hohe Förderung) der neuen Länder durch. Kraftwagenbau, elektrotechnische Industrie, Maschinenbau und Chemische Industrie – die Schwerpunkte der Industrie in Westdeutschland – sind in den neuen Ländern hingegen entgegen dem verbreiteten Eindruck in der Öffentlichkeit bislang deutlich schwächer vertreten als im Westen.

Ob es auf lange Sicht zu einer Angleichung der Produktionsstrukturen im Osten an jene in Westdeutschland kommen wird, erscheint unter diesen Gesichtspunkten eher fraglich. Aus theoretischen

**Schaubild 1**  
**Streuung der Produktivität<sup>1</sup> über die Landkreise**  
 (Variationskoeffizient)



<sup>1</sup> Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

tischer Sicht sollten die neuen Länder langfristig nämlich Standortvorteile bei wenig humankapitalintensiven sowie bei flächenintensiven Produktionen aufweisen, weil zum einen infolge der Abwanderung Humankapital zunehmend zum knappen Produktionsfaktor avancieren dürfte, zum anderen mit fortschreitender Entleerung Gewerbeflächen in den neuen Ländern noch günstiger werden dürften. Darüber hinaus weist Ostdeutschland wegen der geringen Bevölkerungsdichte Nachteile für solche Branchen auf, die die unmittelbare Nähe zu den Nachfragern erfordern, also vor allem für Dienstleistungsunternehmen. Dies spricht für eine Spezialisierung auf eher einfache industrielle Produktionen,<sup>3</sup> was insoweit problematisch ist, als hier die Konkurrenz aus typischen Niedriglohnstandorten besonders groß ist. Mit Blick auf das Ziel einer „Angleichung der Lebensverhältnisse“ ist diese Konstellation eher kontraproduktiv.

<sup>3</sup> Natürlich gilt dies nicht flächendeckend, denn einzelne Regionen (insbesondere die Agglomerationszentren) werden sich auch auf humankapitalintensive Branchen spezialisieren können. Vgl. hierzu auch DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, a.a.O.

### Unterschiede in der funktionalen Struktur

Pfadabhängigkeiten sind auch mit verantwortlich dafür, dass sich die „funktionalen“ Strukturen zwischen Ost- und Westdeutschland deutlich unterscheiden. Insbesondere Hauptsitze von Großunternehmen sind in Ostdeutschland kaum vorhanden, da diese – wie es auch nicht anders zu erwarten war – nicht von ihren angestammten Standorten in Westdeutschland oder dem Ausland in die neuen Länder verlagert worden sind. Damit sind aber auch betriebliche Funktionen (wie zum Beispiel Forschung und Entwicklung), die typischerweise am Hauptsitz eines Unternehmens durchgeführt werden, in Ostdeutschland unterrepräsentiert.

Eine in ihrer Tragweite bislang kaum beachtete Folge des Fehlens von Unternehmenshauptsitzen ist es, dass bestimmte Qualifikationen in den neuen Ländern nur in geringem Maße nachgefragt werden. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass insbesondere „anspruchsvolle“ humankapitalintensive Tätigkeiten in Ostdeutschland weniger stark vertreten sind als in Westdeutsch-

land; insgesamt liegt der Anteil von Beschäftigten in humankapitalintensiven Berufen an der Zahl der Gesamtbeschäftigten im Osten bei 25,1%, in Westdeutschland hingegen bei 27,8%.<sup>4</sup> Dies führt zum einen dazu, dass aufgrund des Fehlens „höherwertiger“ Arbeitsplätze die Einkommen in Ostdeutschland vergleichsweise niedrig ausfallen, zum anderen aber auch dazu, dass vor allem mobile, gut qualifizierte Personen mangels adäquater Beschäftigungschancen aus Ostdeutschland abwandern. Letzteres könnte dazu führen, dass sich die Strukturunterschiede zwischen Ost und West verhärteten, wenn sich die Unternehmen bei ihren Ansiedlungsentscheidungen auf die unterschiedliche Verfügbarkeit von Humankapital einstellen.

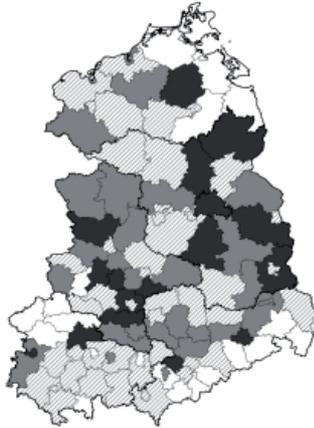
Verschärft werden die funktionalen Defizite der ostdeutschen Länder auch dadurch, dass die Förderung einseitig am Kapitaleinsatz anknüpft und teilweise erhebliche Höhen erreicht (48% im Jahr 1996, aktuell immerhin noch 24% der Investitionssumme in der Industrie). Reine Produktionsstätten (mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Sachkapital) werden deswegen tendenziell stärker begünstigt als Verwaltungssitze mit eher arbeits- und humankapitalintensiver Produktionsweise.

### Regionaler Strukturwandel

Die Entwicklung der einzelnen Branchen hat unmittelbare Folgen auch für die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen, in denen diese Wirtschaftszweige schwerpunktmäßig angesiedelt sind. Zwar gibt es in Ostdeutschland

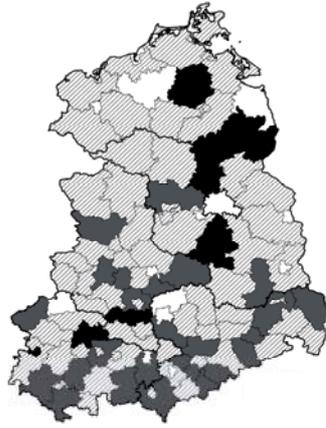
<sup>4</sup> Vgl. Joachim Ragnitz: Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital, Kieler Arbeitspapiere 1310, Kiel 2007.

**Karte 1a**  
**Produktivitätsniveau<sup>1</sup>**  
**2004**  
 (in Euro)



Produktivität 2004  
 □ < 42 000 Euro  
 ▨ 42 000 bis 45 500 Euro  
 ▩ 45 500 bis 49 000 Euro  
 ■ > 49 000 Euro

**Karte 1b**  
**Produktivitätswachstum<sup>1</sup>**  
**1999-2004**  
 (in %)



Produktivitätswachstum 1999-2004  
 □ < 10%  
 ▨ 10 bis 20%  
 ▩ 20 bis 30%  
 ■ > 30%

<sup>1</sup> In Landkreisen und kreisfreien Städten Ostdeutschlands. Produktivität = Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

keine ausgeprägten Monostrukturen, wie sie in einigen Stadt- und Landkreisen in Westdeutschland anzutreffen sind (Chemie- und Automobilindustrie), gleichwohl sind insbesondere die stark wachsenden Branchen des Verarbeitenden Gewerbes auf den Süden der neuen Ländern konzentriert. Insoweit verwundert es nicht, dass Sachsen und Thüringen sowie der Süden von Sachsen-Anhalt höhere Wachstumsraten erzielen können als die Regionen im Norden der neuen Bundesländer.

Anders als in Westdeutschland ist die Verteilung der Wirtschaftskraft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) in den verschiedenen Regionen Ostdeutschlands jedoch vergleichsweise homogen (vgl. Schaubild

1).<sup>5</sup> Auf den ersten Blick verwundert dies, denkt man sich doch Ostdeutschland zunehmend divergent, beispielsweise aufgrund regional unterschiedlicher Ansiedlungserfolge oder der regional differenzierten Abwanderung der Bevölkerung. Tatsächlich hat die Ungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre auch in der Tendenz zugenommen, ohne aber westdeutsche Verhältnisse erreicht zu haben.

#### **Binnendifferenzierung der Leistungsfähigkeit**

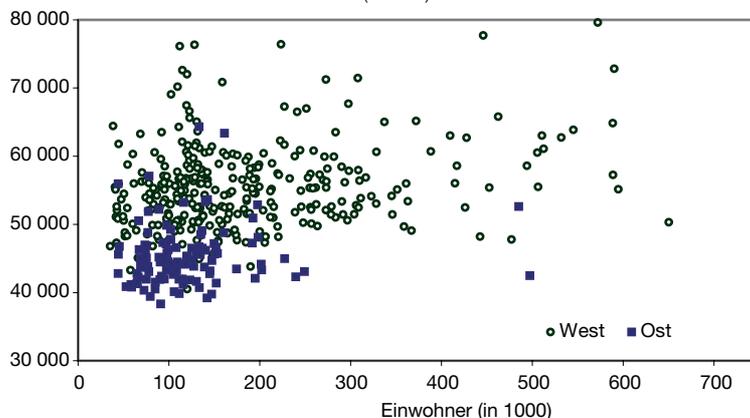
Die Ursache für die höhere Homogenität der Wirtschaftskraft in Ostdeutschland liegt darin, dass

<sup>5</sup> Noch geringer sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen, wenn man als Indikator die Primäreinkommen oder die verfügbaren Einkommen heranzieht. Zudem hat die Streuung über die Landkreise in den letzten Jahren bei diesen beiden Indikatoren in der Tendenz abgenommen.

vor allem die ostdeutschen Ballungszentren bislang eine niedrige (relative) Wirtschaftskraft aufweisen (vgl. Karte 1a); die höhere Heterogenität im Westen ist nämlich vor allem durch die Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie bedingt. Die ostdeutschen Ballungszentren (mit Ausnahme vielleicht von Dresden) haben ganz offenkundig bislang nicht die Rolle als Wachstumspole einnehmen können, die man ihnen angesichts ihrer günstigeren Ausstattung mit Potentialfaktoren üblicherweise zuschreibt. Hohe Wachstumsraten der Produktivität werden eher an weniger zentral gelegenen Standorten erzielt, wobei hierfür im Regelfall nur einige wenige Unternehmen mit ihren Standortentscheidungen verantwortlich zu machen sind (vgl. Karte 1b). Auch im Umland der Ballungszentren scheint die wirtschaftliche Entwicklung erfolgreicher zu verlaufen als in den Kernstädten selbst.

Trotz der in den Karten 1a und 1b zum Ausdruck kommenden Binnendifferenzierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist Ostdeutschland als ganzes noch als eine strukturschwache Region anzusehen; nur ganz wenige Landkreise in Ostdeutschland erreichen eine Wirtschaftskraft, die mit derjenigen der (strukturschwächeren) Kreise in Westdeutschland vergleichbar wäre (vgl. Schaubild 2). Dies zeigt sich auch, wenn man (nur anhand von Produktivität und Arbeitslosenquote) eine Diskriminanzanalyse durchführt; mit Ausnahme der „starken“ ostdeutschen Regionen (Jena, Teltow-Fläming, Potsdam, Eisenach usw.) werden alle Regionen in den neuen Ländern richtig klassifiziert. Umgekehrt werden auch die meisten westdeutschen Regionen (Ausnahmen: Bremerhaven, Ruhrgebietsstädte,

**Schaubild 2**  
**Produktivität<sup>1</sup> in den Landkreisen und kreisfreien Städten Ost- und Westdeutschlands 2004**  
 (in Euro)



<sup>1</sup> Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen.

Pirmasens usw.) richtig zugeordnet. Regressionsrechnungen zeigen, dass neben der Altersstruktur der Bevölkerung, der Branchenstruktur und der Verfügbarkeit von Humankapital auch ein Ost-Dummy signifikant zur Produktivitätserklärung beiträgt. Insofern scheinen ostspezifische Faktoren noch von verhältnismäßig großer Bedeutung für die niedrige Produktivität zu sein.<sup>6</sup>

Dieses Bild relativiert sich aber, wenn man die Unterschiede in den Standortfaktoren<sup>7</sup> betrachtet. Mit der Technik der Clusteranalyse las-

sen sich insgesamt sieben Gruppen von Regionen unterscheiden, die sich innerhalb der Gruppen relativ stark ähneln, wobei die Gruppen aber deutlich verschieden sind. Dabei zeigt sich, dass die in den Clustern 4 und 5 zusammengefassten „Problemregionen“ (gekennzeichnet unter anderem durch schlechte Erreichbarkeit, geringes Bevölkerungspotential und eine ungünstige Wirtschaftsstruktur) zwar auch in Westdeutschland (insbesondere in der norddeutschen Tiefebene und in der Peripherie) anzutreffen sind, sich aber in Ostdeutschland häufen.<sup>8</sup> Regionen mit einer guten Ausstattung mit wachstumsrelevanten Standortfaktoren (Cluster 2 und 6) sind hingegen in Ostdeutschland eher selten vertreten und konzentrieren sich vor allem auf den Südwesten Deutschlands.

Trotz fortbestehender Strukturunterschiede ist eine lang-

<sup>8</sup> Allerdings sind selbst in den strukturschwachen Clustern bei den meisten einbezogenen Variablen noch signifikante Unterschiede zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Landkreisen festzustellen.

same Konvergenz der Regionen in Deutschland festzustellen. Die Konvergenzgeschwindigkeit liegt (über den Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 gerechnet) bei der Produktivität bei gut 2% jährlich, was bedeutet, dass sich die derzeitigen Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen in rund 35 Jahren halbiert haben dürften. Dies entspricht in etwa der Größenordnung, die aus theoretischer Sicht zu erwarten gewesen wäre. Die Ost-West-Unterschiede hingegen könnten sich – betrachtet man Ostdeutschland als Ganzes und ignoriert man die Differenzierung zwischen den einzelnen Regionen – bei Fortdauer des derzeitigen Angleichungstempos bei der Produktivität in immerhin 18 Jahren einebnen. Allerdings werden die Pro-Kopf-Einkommen auch dann noch unterhalb des westdeutschen Niveaus liegen, weil wenigstens 0,5 Prozentpunkte des gesamten Produktivitätsfortschritts dafür benötigt werden, die aus demographischen Gründen sich verringere Zahl an Erwerbspersonen zu kompensieren.<sup>9</sup>

### Fazit

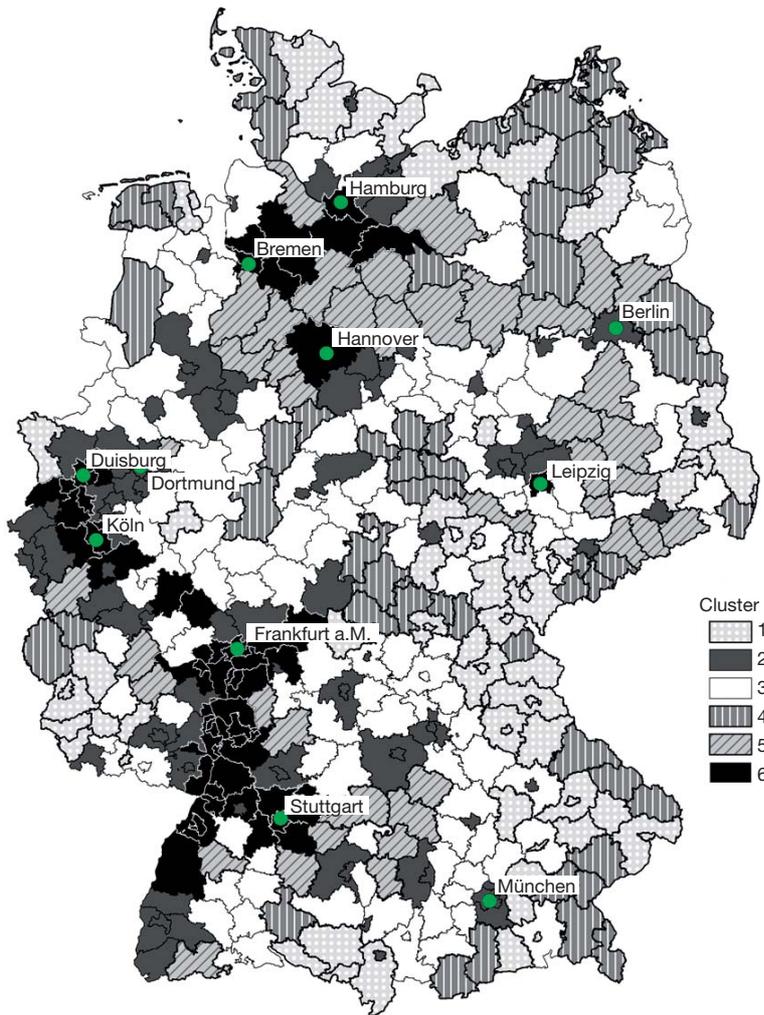
Fasst man die Befunde zusammen, so ist festzustellen, dass Ostdeutschland bei aller Homogenität im Inneren auch heute noch deutliche Unterschiede zu Westdeutschland aufweist. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Indikatoren der Wirtschaftskraft, sondern auch im Hinblick auf die sektorale und regionale Struktur der Wirtschaft. Zum Teil kann dies durch den Zeitbedarf des Wiederaufbaus und den nur allmählichen Abbau der strukturellen Verwerfungen

<sup>6</sup> Dies zeigen im Übrigen auch Auswertungen des IAB-Betriebspanels; auf betrieblicher Ebene ist eine „Ost-Dummy“ typischerweise hoch signifikant. Vgl. z.B. Lutz Bellmann, Peter Ellguth, Iris Möller: Produktivitätsunterschiede in west- und ostdeutschen Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe, in: IWH (Hrsg.): Beschäftigungsanalysen mit den Daten des IAB-Betriebspanels, IWH-Sonderheft 1/2006, S. 171-192.

<sup>7</sup> Einbezogen wurden als Variablen die Erreichbarkeit von Oberzentren und Agglomerationsräumen (im In- und Ausland), die Anbindung der Region an das Autobahnnetz, die Ausstattung der Region mit Humankapital, die Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung, die Wissensintensität der Wirtschaftsstruktur, die Höhe der Lohnstückkosten und die Einwohnerdichte.

<sup>9</sup> Vgl. Joachim Ragnitz, Stefan Eichler, Beate Grundig u.a.: Die Demographische Entwicklung in Ostdeutschland, Studie für das BMWi, ifo Dresden Studien Nr. 41, München 2007.

**Karte 2**  
**Ausstattung der Regionen mit wachstumsrelevanten Standortfaktoren**  
 (Ergebnisse einer Cluster-Analyse)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

der ersten Hälfte der 1990er Jahre (Dominanz des Baugewerbes und der regional orientierten Wirtschaftszweige) erklärt werden; insoweit spielen transformationspezifische Besonderheiten hier noch eine Rolle. Hinzu kommt aber, dass der fortwährende Abstand der Lebensbedingungen gegenüber dem Westen die Menschen zu Anpassungsreaktionen bewegt hat, die wiederum zu einer

Verhärtung gegenwärtiger Strukturen und zu einer Minderung künftiger Wachstumschancen beitragen können. Hier ist insbesondere auf die Abwanderung junger und gut qualifizierter Menschen hinzuweisen.

Zum Teil ist die geringe Wirtschaftskraft der neuen Länder zudem durch schlechtere Standortbedingungen (z.B. Erreichbarkeit, Humankapitalausstattung) verursacht. Dies

führt ebenfalls zu strukturellen Nachteilen bei den Möglichkeiten einer „Angleichung der Lebensverhältnisse“. Zwar gibt es eine ganze Reihe von Regionen in Westdeutschland, die hinsichtlich dieser standortrelevanten Faktoren ähnliche Probleme aufweisen wie die „typischen“ ostdeutschen Regionen. Dennoch sind die Problemregionen überwiegend in den neuen Bundesländern anzutreffen, und hier insbesondere im Nordosten. Gerade weil es in Ostdeutschland so wenige strukturstarke Regionen gibt, ist die regionalpolitische Situation in beiden Landesteilen kaum vergleichbar – es fehlt eben anders als im Westen an den „Wachstumspolen“, die Ausstrahleffekte auch in die strukturschwächeren Gebiete aussenden könnten.

Hieraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eine gleichartige Behandlung der strukturschwachen Regionen in Ost- und Westdeutschland noch nicht gerechtfertigt ist.<sup>10</sup> Offenbar gibt es Nachwirkungen des Vereinigungsprozesses, die die wirtschaftliche Entwicklung bis heute prägen – und wegen der zunehmenden Verhärtung der beschriebenen Strukturmuster möglicherweise auch in den nächsten Jahren noch prägen werden. Eine besondere Förderung der neuen Länder, wie sie im Solidarpakt II (Korb 1 und Korb 2) angelegt ist, scheint daher nachgedacht werden, wie die Förderung so gestaltet werden kann, dass sie höchstmögliche Wachstumsimpulse für die neuen Länder auslöst.

<sup>10</sup> Vgl. zu einer ähnlichen Schlussfolgerung Barbara Schwengler, Günter Haag, Jan Binder: Neuabgrenzung des deutschen Regionalfördergebiets 2007 bis 2013, IAB-Gutachten, Nürnberg 2006.

Nicola Hülskamp

## Blühende Landschaften oder leere Einöde? – Demografische Probleme in den neuen Bundesländern

Ostdeutschland wird von manchen Wissenschaftlern provokativ als „demografisches Versuchslabor“ bezeichnet. Der stetige Wegzug von Menschen und die historisch niedrigen Geburtenraten nach der Wende haben in Verbindung mit der stark gestiegenen Lebenserwartung dazu geführt, dass in den neuen Bundesländern die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft viel weiter fortgeschritten sind als in den westlichen Bundesländern. Die Herausforderungen des demografischen Wandels sind im Osten bereits heute an vielen Orten Realität, und sie werden sich in den kommenden Jahren noch deutlich verschärfen. Die Diskussion um die wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale muss daher die demografische Sonderstellung der neuen Bundesländer berücksichtigen. Im Folgenden werden daher die grundlegenden demografischen Entwicklungen in Ostdeutschland, ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft und Handlungsmöglichkeiten der Politik dargestellt.

Seit 1989 sind laut Statistischem Bundesamt netto etwa eine Million Menschen und damit rund 6% der Bevölkerung aus Ostdeutschland abgewandert.<sup>1</sup> Problematisch ist dabei nicht nur das Ausmaß der Abwanderung, sondern auch die Struktur der Abwanderer: Vor allem junge, gut ausgebildete Menschen und überdurchschnittlich

viele Frauen sehen für sich keine adäquaten Möglichkeiten auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt und ziehen in die alten Bundesländer. Viele von ihnen finden dort einen Lebenspartner und gründen eine Familie, so dass der Rückzug nach Ostdeutschland unwahrscheinlich ist. Zugleich verschärft der Frauenmangel in manchen ostdeutschen Regionen die demografische Entwicklung, weil die Partnerfindung durch das Ungleichgewicht der Geschlechter schwierig und die Zahl der potentiellen Mütter kleiner geworden ist.

### Geburtenentwicklung seit der Wende

Die Wanderungsbewegungen haben das Problem des Kinder mangels noch verschärft, der mit den extrem niedrigen Geburtenraten zu Beginn der 1990er Jahre begonnen hat. Mit der politischen und wirtschaftlichen Unsicherheit der Nachwendezeit schoben viele Paare die langfristig bindende Entscheidung für ein Kind zunächst auf, so dass die Geburtenraten – wie auch in allen osteuropäischen Transformationsländern – innerhalb kurzer Zeit auf sehr niedrige Werte fielen. Rückblickend zeigen die Geburtenzahlen der Frauenjahrgänge von 1966 bis 1972 in den Jahren 1990 bis 1992 einen deutlichen Knick. Bekamen Frauen zu DDR-Zeiten ihre Kinder mit Anfang 20, so schoben sie die Entscheidung für ein Kind nun zunächst auf. Dies zeigt sich auch im Durchschnittswert der zusammengefassten Geburtenrate, die in Ostdeutschland 1994 mit 0,77 Kindern pro Frau einen weltweit historischen Tiefpunkt

erreichte. Es wurden jedoch nicht alle „aufgeschobenen“ Geburten in den Folgejahren nachgeholt. Die Geburtenrate ist zwar seit dem Tiefpunkt wieder angestiegen, hat sich aber lediglich auf dem niedrigen westdeutschen Niveau von 1,4 Kindern pro Frau stabilisiert.

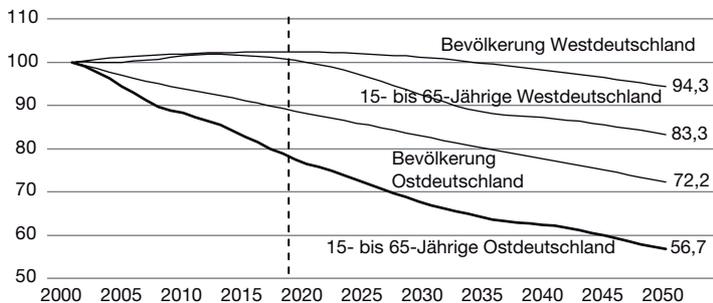
Der „Wendeknick“ im Gebärverhalten hat sich bereits auf das Schulsystem ausgewirkt und beispielsweise Schulschließungen in großem Maßstab notwendig gemacht. Die kleinen Jahrgänge kommen nun auf den Lehrstellen- und später auf den Arbeits- und Heiratsmarkt. Selbst wenn diese Generation wieder deutlich mehr Kinder bekommen sollte als ihre Eltern, ist die Lücke im Bevölkerungsaufbau für Jahrzehnte nicht zu schließen und die Kinderzahlen werden allein aufgrund der geschrumpften Müttergenerationen weiter sinken. Der schnelle Anstieg der Lebenserwartung um etwa fünf Jahre seit der Wende auf Werte von 75,1 Jahre für neugeborene Jungen und 81,6 Jahre für neugeborene Mädchen verschärft noch das Ungleichgewicht zwischen den großen Jahrgängen Älterer und den sehr kleinen nachwachsenden Kohorten.

### Vorausberechnungen für Ostdeutschland

Der demografische Wandel betrifft alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die Menschen werden in ihren verschiedenen Rollen als Arbeitnehmer oder Unternehmer, als Konsumenten oder Erfinder, als Steuerzahler, Wähler oder Eltern weniger

<sup>1</sup> Durch die Neugliederung der Berliner Bezirke sind ab 2002 die statistischen Daten nicht mehr trennscharf dem ehemaligen Ost- und Westberlin zurechenbar. Daher können keine exakten Wanderungszahlen angegeben werden.

**Abbildung 1**  
**Bevölkerungsprognose bis 2050:**  
**Schrumpfende Bevölkerung<sup>1</sup>**  
 (Index 2002=100)



<sup>1</sup> Schrumpfung von 13,6 Mio. (2002) auf 9,8 Mio. Einwohner (2050).

Quelle: Statistisches Bundesamt: 10. regionalisierte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2004.

und in einem Ausmaß älter, für das es in der Geschichte keine Vorbilder gibt. Die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes ergeben, dass bis zum Jahr 2050 statt 13,6 (2001) nur noch 9,8 Millionen Menschen in Ostdeutschland (ohne Berlin) leben werden (vgl. Abbildung 1).<sup>2</sup> Das Durchschnittsalter wird von heute 43 auf fast 50 Jahre ansteigen. Das Durchschnittsalter der Menschen im Erwerbsalter wird sich bereits im Jahr 2020 von heute 40,4 auf 44 Jahre erhöht haben (vgl. Abbildung 2).

Diese Durchschnittswerte verdecken allerdings die Tatsache, dass der demografische Wandel regional sehr unterschiedlich verlaufen wird. Während attraktive Großstadtreionen wie Dresden oder Leipzig kaum von Schrumpfungprozessen betroffen sein werden, haben manche ländlichen Gebiete seit der Wende bereits über ein Drittel ihrer Einwohner verloren und werden bis 2020 nochmals 20% verlieren. In den sich entleerenden Gebieten stellt der demografische Wandel eine immense Herausforderung für die lokale Politik und Wirtschaft dar. Im Folgenden sollen daher die

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt: 10. regionalisierte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2004.

Auswirkungen von Schrumpfung und Alterung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche und den Staat näher untersucht werden.

#### Herausforderungen für den Staat

Die Schrumpfung stellt den Staat vor schwerwiegende Probleme, da weniger Erwerbstätige auch weniger Steuereinnahmen bedeuten, während die von den Steuerzahlern zu tragenden Kosten vermutlich steigen werden. Zum einen führt die Alterung in Verbindung mit dem Umlageverfahren des Rentensystems dazu, dass immer weniger Beitragszahler immer mehr Menschen im Rentenalter finanzieren müssen. Zum anderen kann die für mehr Menschen aufgebaute Infrastruktur nicht schrittweise angepasst werden. Leerstehende Wohnblocks führen zur Abwertung von Wohnvierteln und ziehen soziale Probleme nach sich. Sie wurden daher zum Teil in den vergangenen Jahren mit hohem finanziellem Aufwand abgerissen, um die noch bewohnten Gebiete attraktiv zu erhalten und ein geschlossenes Stadtbild zu wahren.

Sind Kläranlagen oder Trinkwasserkanäle nicht ausgelastet, so

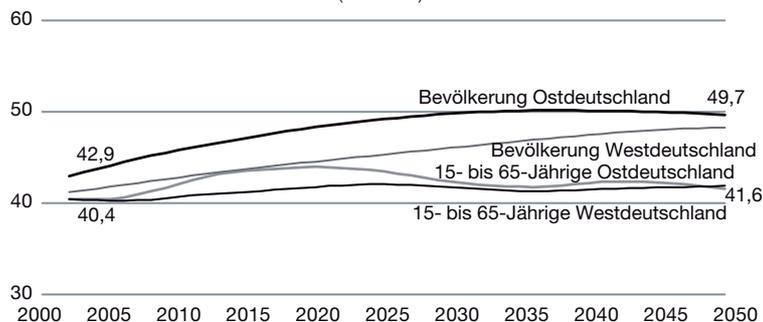
müssen nicht nur weniger Nutzer für die Fixkosten der nun überdimensionierten Infrastruktur aufkommen, der Unterhalt kann durch so genannte Kostenremanenzen sogar teurer werden. So müssen etwa Wasserleitungen zusätzlich mit Trinkwasser gespült werden, um eine Verkeimung des stehenden, nicht genutzten Wassers zu verhindern. Eine Entleerung von ländlichen Gebieten kann dazu führen, dass sich dort der öffentliche Personennahverkehr nicht mehr lohnt, Bibliotheken oder Schulen schließen müssen. Dies wiederum führt zu weiterer Abwanderung aus diesen Gebieten, so dass sich die regionale Ungleichheit weiter verschärft.

Diese an sich schon großen Herausforderungen werden durch das sich verschlechternde Verhältnis von Steuerzahlern zu Leistungsempfängern und das Auslaufen des Solidarpaktes bis zum Jahr 2020 noch verschärft.<sup>3</sup> Der Staat wird kreative Lösungen finden müssen, um den alternden Bürgern in sich entleerenden Gebieten weiterhin ein ausreichendes und angemessenes Angebot an staatlichen Leistungen anbieten zu können und andererseits die Rück siedelung in die Mittel- und Oberzentren zu fördern, um diese Kerne dauerhaft lebenswert zu erhalten.<sup>4</sup> Es muss daher ein Paradigmenwechsel stattfinden, der regional unterschiedliche Entwicklungen zulässt und dezentrale Lösungsansätze und gemeindeübergreifende, regionale Kooperationen fördert. Ein Übergang von der bisher praktizierten Objekt- auf eine Subjektförderung

<sup>3</sup> Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), TU Dresden, ifo Institut: Demografische Entwicklung in Ostdeutschland. Endbericht des Forschungsauftrages für das BMWi, Halle 2006, S. 229 ff.

<sup>4</sup> Siehe auch Freistaat Sachsen (Hrsg.): Empfehlung zur Bewältigung des demografischen Wandels in Sachsen, Bericht der Expertenkommission „Demografischer Wandel in Sachsen“, Dresden 2006.

**Abbildung 2**  
**Bevölkerungsprognose bis 2050:**  
**Steigender Altersdurchschnitt<sup>1</sup>**  
 (in Jahren)



<sup>1</sup> Altersdurchschnitt steigt von 42 auf 50 Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt: 10. regionalisierte koordinierte Bevölkerungsvorausbe-  
 rechnung, Wiesbaden 2004.

scheint sinnvoll, zumal zu hoffen ist, dass sich die wachsende ältere Bevölkerung bei sich weiter verbessernder Gesundheit stärker als heute bürgerschaftlich engagieren wird. So könnte der Staat beispielsweise anstelle eines sich nicht mehr lohnenden Bussystems die Bildung von Nachbarschaftstaxen finanziell fördern und die Zahl der notwendigen Behördengänge durch eine intensivere Nutzung der Möglichkeiten des Internets reduzieren.

#### **Herausforderungen für die Wirtschaft**

Auf die Wirtschaft der neuen Bundesländer kommen durch den demografischen Wandel zusätzliche Herausforderungen im Aufholprozess zu. Die Auswirkungen der rein zahlenmäßigen Schrumpfung werden allerdings als gering eingestuft.<sup>5</sup> So ist zu erwarten, dass die Binnennachfrage nachlässt, was sich jedoch nur für lokal orientierte Dienstleister wie etwa Friseure oder Bäcker gravierend auswirken dürfte. Exportorientierte Unternehmen können die

<sup>5</sup> Michael Grömling: Wirtschaftswachstum, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, 2004, S. 67-96, hier S. 91.

sinkende Binnennachfrage hingegen durch verstärkte Aktivitäten auf dem Weltmarkt kompensieren. Unklar ist, wieweit die Schrumpfung in dem vorhersehbaren Ausmaß dazu führen wird, dass die kritische Masse an Menschen und Unternehmen für Forschung und Entwicklung oder für die Bildung von sich selbst tragenden Clustern unterschritten wird. Bei beiden Effekten wird es eine Rolle spielen, wie stark regional differenziert der Wandel abläuft.

#### **Bedeutung weniger Menschen weniger Arbeitslose?**

Aus Arbeitsmarktsicht besteht die Hoffnung, dass die sinkende Zahl der Menschen im Erwerbsalter zu einer Entspannung bei der Arbeitslosigkeit führen wird. Angesichts einer seit Jahren manifesten Quote registrierter Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland von knapp 20% besteht die Erwartung, dass die Schrumpfung automatisch zum Verschwinden der Massenarbeitslosigkeit führen wird. Während auf dem angespannten Lehrstellenmarkt in Ostdeutschland tatsächlich mit einer Entspannung schon in den nächsten Jahren zu rechnen ist, wird der Abbau der hohen So-

der Qualifikation der Arbeitssuchenden abhängen.

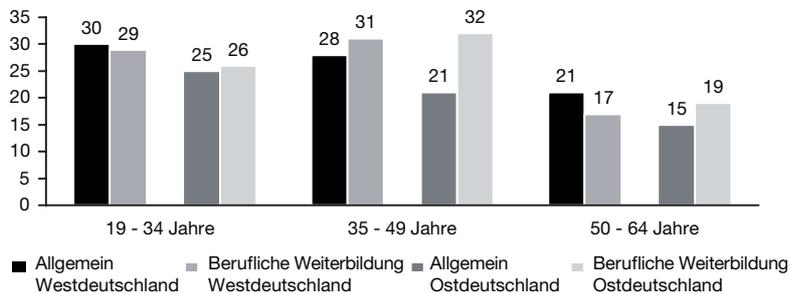
Seit Jahren verstärkt sich die Tendenz in Ostdeutschland, dass gering qualifizierte Arbeitssuchende kaum Chancen auf eine Arbeitsstelle haben, während die Arbeitslosigkeit unter den Hochqualifizierten zurückgeht.<sup>6</sup> So sind derzeit in Ostdeutschland 51% der Personen ohne Berufsabschluss arbeitslos, während es im Westen 22% sind. Akademiker waren hingegen im Osten zu 6% und im Westen zu 3,5% arbeitslos. Zudem stimmen die Qualifikationen der Arbeitssuchenden oft nicht mit den Anforderungen an die offenen Stellen überein (Mismatch-Problematik).

Im schlechtesten Fall werden sich diese Tendenzen in Zukunft weiter verfestigen, so dass die Schrumpfung zu einem immer größeren Mangel an Fachkräften führen wird, während gleichzeitig die Massenarbeitslosigkeit nicht abgebaut werden kann. Sollte es allerdings gelingen, die Arbeitnehmerschaft in Zukunft deutlich besser als heute zu qualifizieren, so besteht tatsächlich Hoffnung auf einen Ausgleich der Arbeitsmärkte und eine bedeutsame Verringerung der Arbeitslosigkeit. Der besseren Ausbildung eines möglichst großen Teils der Bevölkerung wird daher eine zentrale Bedeutung bei der Bewältigung der Auswirkungen des demografischen Wandels zukommen.

Höhere Beschäftigungsquoten und ein besserer Ausbildungsstand könnten auch dem absehbaren Rückgang des Bruttoinlandsproduktes entgegenwirken. Ohne gegensteuernde Maßnahmen ist für die kommenden Jahre zu erwarten, dass das BIP in Ostdeutschland

<sup>6</sup> Alexander Reinberg, Markus Hummel: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht Nr. 9, 2005.

**Abbildung 3**  
**Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nach Altersgruppen**



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2005.

allein aufgrund der abnehmenden Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter sinken wird. Ebenfalls sinken wird das BIP pro Kopf, da für einige Jahrzehnte die zahlenmäßig bereits stark geschrumpften erwerbstätigen Jahrgänge die noch großen Kohorten im Rentenalter mitfinanzieren müssen.

#### **Sind ältere Arbeitnehmer weniger produktiv?**

Am umstrittensten sind die Auswirkungen der Alterung der Belegschaften auf die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der gesamten Volkswirtschaft.<sup>7</sup> Der Rückgang bei jungen Arbeitskräften wird einerseits den Transfer von neuem Wissen zwischen Wissenschaft und Wirtschaftssektor erschweren. So ist zu erwarten, dass trotz des steigenden Bedarfs an Akademikern in den Unternehmen immer weniger Hochschulabsolventen auf den Arbeitsmarkt kommen und damit die in den Ruhestand tretenden Hochqualifizierten in den Unternehmen nicht ersetzt werden können.<sup>8</sup>

Mit Sorge wird aber auch die generelle Alterung der Belegschaften

betrachtet. Dabei zeigt sich oft ein negativ geprägtes Bild älterer Mitarbeiter, die als weniger motiviert und lernfähig gelten und nicht selten vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden. Dem steht die Erfahrung entgegen, dass die überwiegende Mehrheit der Führungskräfte ihre verantwortlichen Positionen erst in einem Alter von über 50 Jahren erreicht. Wissenschaftliche Belege für den Zusammenhang zwischen Produktivität und Lebensalter sind nicht eindeutig, da die Produktivität der Arbeitnehmer in der Regel nicht direkt messbar ist. Studien zur Produktivität von Arbeitern am Fließband belegen zwar einen negativen Zusammenhang zwischen Alter und Produktivität. Allerdings werden solche manuellen Tätigkeiten in der Dienstleistungsgesellschaft immer unwichtiger. Der Lohn älterer Arbeitnehmer scheidet als Messindikator in der Regel aus, da im Rahmen des Senioritätsprinzips ältere Beschäftigte in Deutschland generell mehr verdienen als jüngere. Um diesen Effekt auszuschalten untersuchte das Institut für Wirtschaftsforschung Halle die Löhne von älteren Arbeitnehmern, die den Arbeitgeber gewechselt haben.<sup>9</sup> Danach lässt sich nur im Verarbeitenden Gewerbe, aber nicht in Dienstleistungsberufen ein nega-

tiver Zusammenhang zwischen Produktivität und Alter herstellen. Da aber die meisten Beschäftigten mit über 50 Jahren ihren Arbeitsplatz nicht mehr wechseln, muss hinterfragt werden, wie repräsentativ diese Ergebnisse sind.

Greift man auf Betriebsbefragungen und medizinische Studien zurück, so zeichnen diese ein differenziertes Bild der Leistungsfähigkeit Älterer. Auf der einen Seite nehmen die Lernfähigkeit, schnelle Reaktionen, körperliche Leistungsfähigkeit und Offenheit für radikale, neue Lösungen im Alter tatsächlich ab und der Abstand zur Ausbildung lässt das Wissen veralten. Auf der anderen Seite nehmen das Erfahrungswissen, Qualitätsbewusstsein, Arbeitsmoral, Loyalität und Netzwerkfähigkeiten mit dem Alter zu. Im betrieblichen Alltag können Ältere daher genauso produktiv sein wie Jüngere und wertvolle Lösungsansätze für die anstehenden Probleme beisteuern. Dafür ist es aber notwendig, dass der ältere Mitarbeiter weiterhin motiviert ist und regelmäßig an Weiterbildungen teilnimmt, um den Anschluss an neue Entwicklungen nicht zu verpassen. Gerade hier zeigen sich im derzeit gelebten Umgang mit Älteren gravierende Defizite. So nehmen in Ostdeutschland nur 19% der über 50-Jährigen noch an beruflichen Weiterbildungen teil, während es unter den 35- bis 49-Jährigen 32% sind (vgl. Abbildung 3). In der Etablierung des lebenslangen Lernens im Betriebsalltag scheint daher ein Schlüssel für den Umgang mit der demografisch zu erwartenden Alterung zu liegen.

#### **Wandel nicht aufzuhalten**

Die Alterung der Belegschaften macht zwei Seiten des demografischen Wandels deutlich: Zum einen ist die grundsätzliche Veränderung nicht mehr aufzuhalten. Selbst wenn die derzeit heran-

<sup>7</sup> Für einen Überblick vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), TU Dresden, ifo Institut, a.a.O.

<sup>8</sup> Axel Plünnecke, Susanne Seyda: Bildung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomie des demographischen Wandels, 2004, S. 121-144, hier S. 133 f.

<sup>9</sup> Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), TU Dresden, ifo Institut, a.a.O., S. 44 ff.

wachsende Generation von Frauen deutlich mehr Kinder bekämen als ihre Mütter, so würde sich dieser neue Babyboom erst in über zwanzig Jahren auf den Arbeitsmärkten bemerkbar machen. Wenngleich Maßnahmen zur Stabilisierung der Bevölkerung langfristig sinnvoll sind und nur sie den Trend zu einer immer weiter schrumpfenden Bevölkerung unterbinden können, ist die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Ostdeutschland unter realistischen Annahmen für die kommenden Jahrzehnte als Faktum hinzunehmen. Politik und Wirtschaft müssen sich darauf einstellen und geeignete Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen ergreifen.

Da sich der demografische Wandel zum anderen aber sehr langsam vollzieht, bleibt immer noch Zeit, die Rahmenbedingungen so zu ändern, dass die Gesellschaft auch mit weniger und älteren Mitmenschen produktiv und lebenswert bleibt. Im Folgenden sollen einige zentrale Handlungsfelder kurz angesprochen werden.

### **Wirtschaftliches Wachstum und Arbeitskräfteangebot**

Aus dem Rückgang der Zahl der für die produktive Erwerbsarbeit zur Verfügung stehenden Menschen folgt die Forderung nach einer besseren Ausschöpfung der bisherigen Arbeitsmarktreserven. Eine Verkürzung der Ausbildungszeiten auf der einen und eine Erhaltung der Produktivität Älterer durch permanente Weiterbildung auf der anderen Seite könnten zu einer deutlichen Verlängerung der produktiven Phase der Menschen führen. Die Rente mit 67 ist vor diesem Hintergrund eine sinnvolle Maßnahme, die allerdings nur dann den erwünschten Erfolg bringen wird, wenn die Qualifizierung Älterer zum Normalfall wird und eine höhere Wertschätzung der Arbeit von äl-

teren Arbeitnehmern zu anhaltender Motivation und Leistungsfähigkeit beitragen.

Gleichzeitig müssen deutlich größere Anstrengungen als bisher unternommen werden, um möglichst viele Jugendliche ausbildungsfähig aus dem Schulsystem zu entlassen und die Abbrecherquoten in den verschiedenen Bildungssystemen bis hin zur Hochschule zu senken. Neben der Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen eine weitere Möglichkeit, die Zahl der Erwerbstätigen zu steigern. Die stille Reserve an nicht arbeitenden Müttern, die in Westdeutschland als großes Potential gesehen wird, ist allerdings in Ostdeutschland bereits in viel größerem Maße ausgeschöpft, da ostdeutsche Frauen generell eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie anstreben, wie es zu DDR-Zeiten allgemein üblich war.

Vorrangiges Ziel muss es daher sein, die Passgenauigkeit der Ausbildungen auf die Arbeitsnachfrage zu erhöhen, um die Abwanderung von jungen Frauen in andere Bundesländer zu verhindern. Mittelfristig sollte die Politik darauf zielen, die hohe Nettoabwanderung zu stoppen und eine qualifizierte Zuwanderung sowohl aus Westdeutschland als auch aus dem Ausland zu fördern. Angesichts der ähnlich gelagerten demografischen Probleme der angrenzenden Länder und des bereits heute bestehenden Facharbeiterproblems in Polen oder Tschechien scheint es aber unrealistisch, allein durch eine Erhöhung der Zuwanderung die demografischen Probleme zu lösen.

### **Bildungswesen**

Die Anpassung der ostdeutschen Schulsysteme an die kleineren Schülerjahrgänge ist zum großen

Teil bereits erfolgt. Allerdings ist bisher kein Ende des Schrumpfungsprozesses abzusehen, so dass sich auch in Zukunft die Frage immer wieder stellen wird, welche Schulen erhalten werden können und welche aufgrund zu geringer Schülerzahlen schließen müssen. Alternative Schulformen wie etwa jahrgangsübergreifende Landschulen nach skandinavischem Vorbild haben bisher in Deutschland keine Nachahmer gefunden. Die Weichenstellungen im Schulsystem gehören zu den meist umstrittensten politischen Themen, da sich kleinere Orte ohne Grundschule in Gefahr sehen, die verbliebenen jungen Familien an Nachbargemeinden zu verlieren und damit den Prozess der Alterung und Schrumpfung in ihrer Gemeinde zu verstärken. Die Zusammenarbeit von Nachbargemeinden ist gleichzeitig aber für eine gute Allokation der Schulen sehr sinnvoll, sodass die Landespolitik verstärkt Anreize setzen sollte, Gemeindekooperationen zu fördern.

Neben der Frage der Dichte des Ausbildungsnetzes muss vor allem die Qualität der Ausbildung erhöht werden. Ein System, das einen signifikanten Teil der Jugendlichen als nicht ausbildungsfähig in die permanente Arbeitslosigkeit entlässt, stellt die Gesellschaft, die Volkswirtschaft und nicht zuletzt die Betroffenen vor ernsthafte Probleme. Eine Verbesserung der vorschulischen Bildung, mehr Ganztagesangebote und eine stärkere Autonomie der einzelnen Schulen bei gleichzeitiger landesweiter Leistungskontrolle sind hierbei Ansatzpunkte.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Für eine ausführlichere Diskussion der Ansätze im Bildungswesen siehe Axel Plünnicke: Finanzierungskonzept 2020: Effizienzreserven und Demographierendite im deutschen Bildungssystem, in: IW Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland, Köln 2006, S. 267-288.

Die bereits mehrfach angesprochene Umsetzung des lebenslangen Lernens muss sich an das Schulsystem anschließen. Während heute im Wesentlichen die Volkshochschulen diese Aufgabe übernehmen, aber in der Realität lediglich ohnehin bildungsaffine Schichten ansprechen, muss es in Zukunft gelingen, Weiterbildung für die Mehrheit der Bevölkerung im Erwerbsalter zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen. Ansatzpunkte könnten hierbei Bildungsgutscheine oder die Einführung von Lernkonten sein.<sup>11</sup> Im Weiterbildungsmarkt ergeben sich auch neue Aufgabenfelder für die Hochschulen, welche hierdurch die Folgen sinkender Studenzzahlen kompensieren könnten. Die in manchen ostdeutschen Ländern bestehende Vielfalt privater Bildungsangebote ist grundsätzlich begrüßenswert, es bedarf aber eines funktionierenden Zertifizierungssystems, welches es Außenstehenden erlaubt, die Qualität des jeweiligen Angebots zu erkennen.

### Familienpolitik

Die derzeit geführte Debatte zur Hebung der Kinderzahlen wird auf Bundesebene stark von der westdeutschen Problematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit den geringen Angeboten an

Betreuungsinfrastruktur dominiert. Die neuen Bundesländer sind hingegen geprägt von den Strukturen und Werten des DDR-Regimes, das bereits zu Beginn der 1970er Jahre auf den „Pillenknick“ in den Geburtenzahlen mit dem Ausbau der Kinderbetreuung, Kindergeld und starken Wohnvergünstigungen im sozialistisch permanent knappen Wohnungsmarkt reagierte.<sup>12</sup> Die Vollzeitätigkeit von Müttern nach einer kurzen erwerbslosen Phase wurde ebenso die Regel wie das Vorziehen der Geburten in jüngere Jahre.

Eine nachhaltige Erhöhung der Kinderzahlen in den Familien erreichte aber auch die DDR-Politik nicht. Seit der Wende hat sich das Alter der Mütter bei der Geburt ihres ersten Kindes stark erhöht und sich das Verhalten sehr schnell an das westdeutsche Muster angeglichen. Die Kinderlosigkeit ist nach wie vor deutlich niedriger als in Westdeutschland, wenngleich eine steigende Tendenz zu beobachten ist. Der Kinderwunsch ist unter den jüngeren Ostdeutschen noch ausgeprägter als unter den gleichaltrigen Westdeutschen, größere Familien mit drei oder mehr Kindern kommen hingegen deutlich seltener vor.

Als Ursachen für die geringen Kinderzahlen kann ein Mangel an Arbeitsplätzen bei gleichzeitig

gutem Angebot an Kinderbetreuung ausgemacht werden. Familienpolitik besteht in Ostdeutschland daher zu allererst in einer guten Wirtschaftspolitik, die den Menschen wieder Vertrauen in ihre Zukunft gibt und damit die Grundlage für die Umsetzung der vorhandenen Kinderwünsche schafft. Gleichzeitig muss die gute Betreuungsinfrastruktur aufrechterhalten werden, denn ein Wegbrechen würde angesichts der stark ausgeprägten Arbeitswünsche von ostdeutschen Frauen zu noch gravierenderen Problemen führen als in Westdeutschland.

Letztlich kann nur eine Eindämmung der Abwanderung und eine Erhöhung der Geburtenraten langfristig an den Ursachen des demografischen Wandels ansetzen und ein Ende des Schrumpfungsprozesses herbeiführen. In den kommenden Jahren werden aber die Anpassung der Angebote des Staates, die Hebung brachliegender Arbeitsmarktreserven und die Verbesserung des Bildungssystems die unmittelbaren Handlungsanforderungen an die Politik in Ostdeutschland markieren. Funktionierende Lösungsansätze könnten in diesen Bereichen ein Vorbild für die gesamte Bundesrepublik und das europäische Ausland sein, da die Folgen des demografischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten die Gesellschaften in allen europäischen Staaten erschüttern werden.

<sup>11</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Finanzierung Lebenslangen Lernens – Der Weg in die Zukunft. Endbericht der Expertenkommission zur Finanzierung des Lebenslangen Lernens, Bundestagsdrucksache 15/3636, Berlin 2004.

<sup>12</sup> Vgl. Nicola Hülskamp: Ursachen niedriger Fertilität in hoch entwickelten Staaten: soziologische, ökonomische und politische Einflussfaktoren, Köln 2006, S. 143 ff.

Die Vorträge wurden bei der Tagung „Der Traum vom Aufbau Ost: Ökonomie als Triebfeder der Einheit?“ der Akademie für Politische Bildung Tutzing in Kooperation mit dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) gehalten, die vom 16. bis 17. März 2007 in Tutzing stattfand. Die Leitung der Tagung hatten Dr. Wolfgang Quaisser von der Akademie für Politische Bildung Tutzing, und Dr. Joachim Ragnitz vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Akademie für Politische  
Bildung Tutzing



Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

