

Brenke, Karl et al.

Working Paper — Digitized Version

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Neunzehnter Bericht

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 346/347

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Brenke, Karl et al. (1999) : Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Neunzehnter Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 346/347, ISBN 3894561955, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47978>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

346/347

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

Neunzehnter Bericht

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

346/347

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland

Neunzehnter Bericht

345 884 809

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin ; Institut für Wirtschaftsforschung Halle ; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. – Kiel : Inst. für Weltwirtschaft

Bericht 19 (1999)
(Kieler Diskussionsbeiträge ; 346/347)
ISBN 3-89456-195-5

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1999.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0455-0420

Inhalt

A. Von der sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft: Aufgaben, Probleme und Erfolge	1
I. Die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen im Jahre 1990.....	2
II. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Rückblick	4
1. Große Lücke zwischen Produktion und Absorption	5
2. Fortschritte beim Aufbau eines neuen Kapitalstocks.....	7
3. Große Zahl von Existenzgründungen	9
4. Verwerfungen in den Produktions- und Beschäftigungsstrukturen	10
5. Besorgniserregende Lage auf dem Arbeitsmarkt	11
III. Die aktuelle Lage und die Perspektiven	12
B. Der Einfluß der Wirtschaftspolitik: Rasche Umstrukturierung und soziale Flankierung	14
I. Sanieren durch Privatisieren.....	15
1. Ehemalige Treuhandunternehmen in verschiedenen Umfragen	16
2. Wirtschaftliche Lage im Längsschnitt und im Querschnitt.....	19
3. Investitionen und Arbeitsplätze	22
4. Nachverhandlungen und Zweitprivatisierungen	22
5. Marktaustritte	23
II. Ausgleich von Standortdefiziten durch Investitionshilfen	24
1. Begründungen und Ausgestaltung	24
2. Wirkungen und Nebenwirkungen	27
3. Handlungsbedarf für die Politik?	32
III. Erneuerung der wirtschaftsnahen Infrastruktur	33
1. Bisherige Fortschritte	33
2. Noch vorhandene Defizite	36
IV. Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung	42
1. Verwaltungsstrukturen	42
2. Personalausstattung.....	50
3. Verwaltungshandeln aus Sicht der Unternehmen	53
V. Flankierung der Transformation durch die Arbeitsmarktpolitik.....	55
1. Beschäftigungsaspekte	56
2. Verteilungsaspekte	58
VI. Die Rolle der Lohnpolitik.....	59
1. Tarifvertragsparteien in der Zwickmühle.....	59
2. Abbau der Arbeitsplätze bremst Anstieg der Arbeitskosten	60
3. Verbandsflucht als Korrektiv	62
C. Der Aufbau einer neuen Wirtschaftsbasis: Fortschritte und Defizite	65
I. Wirtschaftsstruktur und Spezialisierungsmuster: Auf dem Weg zur Normalisierung....	65
1. Strukturwandel bis 1995: Ungleichgewichte nehmen zu.....	65
2. Strukturwandel seit 1995: Ungleichgewichte vermindern sich	69

II.	Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung: Deutliche Fortschritte	75
III.	Investitionen und Produktivität: Weiterhin Rückstand	80
	1. Anhaltende Investitionsdynamik, aber verlangsamter Produktivitätsanstieg	80
	2. Wenig Klarheit über Ursachen der Produktivitätslücke	83
IV.	Ertragslage und Finanzierungsmöglichkeiten: Große Unterschiede	84
	1. Umsatzrenditen	85
	2. Eigenkapitalausstattung	87
	3. Bonität	91
V.	Betriebsgrößen: Kaum Großunternehmen.....	93
	1. Grundlegende Veränderung der Größenstrukturen.....	93
	2. Wettbewerbsfähigkeit auch kleiner Unternehmen nimmt zu.....	96
	3. Kleine wie große Unternehmen erweitern Absatzradius	99
VI.	Absatz, Marketing und Vertrieb: Noch Schwachstellen	100
	1. Absatzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit.....	100
	2. Absatz- und Preisstrategien	101
	3. Vertriebs- und Marketingaktivitäten.....	105
VII.	Regionale Kompetenzzentren und Netzwerke: Schleppender Neuaufbau	107
	1. Berlin — Kompetenzregion in Sachen Verkehr?	108
	2. Region Cottbus — Neue Perspektiven für eine altindustrielle Region?.....	115
	3. Region Dresden — auf dem Weg zum High-Tech-Standort?	122
	4. Gesamtbewertung	128
VIII.	Forschung und Entwicklung: Durch strukturelle Defizite geprägt.....	129
	1. Entwicklungstrends bei FuE.....	130
	2. Ergebnisse von FuE.....	132
D.	Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung: Hohe Unterbeschäftigung, rasche Einkommensangleichung.....	134
I.	Arbeitsmarkt.....	134
	1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit	134
	2. Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeit	134
	3. Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen	137
II.	Einkommensentwicklung	139
III.	Zufriedenheit mit der persönlichen Einkommenssituation.....	144
E.	Wirtschaftspolitische Überlegungen: Regionale Entwicklungspotentiale stärken.....	148
	Anhangtabellen und -übersichten.....	152
	Literaturverzeichnis.....	171
	Stichwortverzeichnis	180

Dieser Bericht wurde am 26. März 1999 abgeschlossen. Vom DIW haben Karl Brenke, Alexander Eickelpasch und Rolf-Dieter Postlep, vom IfW Katja Gerling, Birgit Sander und Klaus-Dieter Schmidt und vom IWH Siegfried Beer, Annette Bergemann, Walter Komar, Ralf Müller, Joachim Ragnitz und Lioba Trabert mitgewirkt.

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen im Ost-West-Vergleich 1991–1998	5
Tabelle	2: Staatliche Leistungen für Ostdeutschland 1991–1998	6
Tabelle	3: Sektorale Struktur des Anlagevermögens sowie der Anlageinvestitionen in Ostdeutschland und Westdeutschland	8
Tabelle	4: Kapitalausstattung der Arbeitsplätze im Unternehmenssektor Ostdeutschlands 1991–1997	8
Tabelle	5: Gewerbeanzeigen in Ostdeutschland 1990–1997	9
Tabelle	6: Struktur der nominalen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern 1990–1997	10
Tabelle	7: Zur Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt 1989–1998	12
Tabelle	8: Bruttowertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland: Ergebnisse der vierteljährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1997 und 1998	13
Tabelle	9: Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland 1997 und 1998	14
Tabelle	10: Zur Privatisierung der ehemaligen Kombinate und Volkseigenen Betriebe in Ostdeutschland 1990–1998	15
Tabelle	11: Unternehmen und Beschäftigte in der ostdeutschen Industrie nach ihrem Eigentumsstatus und ihrer Entstehung 1991–1998	17
Tabelle	12: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Eigentumsstatus, Größe und Zweig 1998	17
Tabelle	13: Beschäftigte in vollständig privatisierten ehemaligen Treuhandunternehmen nach Wirtschaftsbereichen im Herbst 1998	18
Tabelle	14: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit Problemen im Wettbewerb nach Eigentumsstatus 1991–1998	19
Tabelle	15: Zur Umsetzung der Unternehmenskonzepte bei ehemaligen THA-Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen	20
Tabelle	16: Umsatz je Beschäftigten in der Industrie bzw. im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach der Entstehung der Unternehmen 1997	21
Tabelle	17: Ertragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen 1997	21
Tabelle	18: Vertragsmanagement und Nachverhandlungen bei früheren Treuhandunternehmen 1994–1998	22
Tabelle	19: Beteiligung der BvS an „Konzertierten Aktionen“	23
Tabelle	20: Kapitalintensität und Bruttoanlagevermögen im Verarbeitenden Gewerbe 1997	30
Tabelle	21: Zur Entwicklung ausgewählter Fördermaßnahmen für Unternehmen in Ostdeutschland 1991–1998	31
Tabelle	22: Ausstattungsniveau Ostdeutschlands bei wichtigen Bereichen der physischen Infrastruktur 1992	34
Tabelle	23: Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland 1991–1997	35
Tabelle	24: Modernitätsgrad der ostdeutschen Verkehrswege 1991 und 1995	37
Tabelle	25: Ausgewählte Verkehrsprojekte Deutsche Einheit	38
Tabelle	26: Durchschnittliche Fahrzeiten zu Anschlußpunkten des überregionalen Verkehrsnetzes Ende 1997	39
Tabelle	27: Bau- und Planungsstand der Ortsumgehungen von Bundesstraßen des vordringlichen Bedarfs in Sachsen-Anhalt Ende 1998	39

Tabelle 28: Anschlußgrad an die öffentliche Kanalisation in Ostdeutschland und Westdeutschland nach Gemeindegrößenklassen Juni 1997	41
Tabelle 29: Restlaufzeiten öffentlicher Deponien in Ostdeutschland und Westdeutschland Stand 1993	41
Tabelle 30: Hauptgründe der Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen und westdeutschen Städten	48
Tabelle 31: Methoden der Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen und westdeutschen Städten	48
Tabelle 32: Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden in den neuen Ländern 1991–1997	51
Tabelle 33: Beschäftigte der Gebietskörperschaften in den neuen und alten Bundesländern 1997	51
Tabelle 34: Beschäftigte der Gemeinden in den neuen Ländern nach Aufgabenbereichen 1991–1997	52
Tabelle 35: Bedeutung und Bewertung ausgewählter Standortfaktoren aus der Sicht ostdeutscher Industrieunternehmen 1995 und 1998	54
Tabelle 36: Vorschläge der Unternehmen zur Verbesserung der Arbeitsweise der örtlichen bzw. der regionalen Verwaltungseinrichtungen	54
Tabelle 37: Struktur der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland und Westdeutschland 1991–1998	55
Tabelle 38: Abgänge aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Sachsen-Anhalt 1990–1997	57
Tabelle 39: Relative Äquivalenzeinkommenspositionen von Haushalten mit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1997	58
Tabelle 40: Zur Entwicklung der Bruttomonatsverdienste in Ostdeutschland 1991–1997	61
Tabelle 41: Zur Entwicklung von Tarif- und Effektivverdiensten in Ostdeutschland 1993–1998	62
Tabelle 42: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband und der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1993/94 und 1998, differenziert nach Eigentumsstatus und Entstehung	63
Tabelle 43: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband nach der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1998.....	64
Tabelle 44: Erwerbstätige in Ostdeutschland nach Wirtschaftsbereichen 1989–1998	65
Tabelle 45: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Eigentumsverhältnissen und Wirtschaftszweigen 1998	68
Tabelle 46: Struktur der Beschäftigung in der ostdeutschen Wirtschaft nach verschiedenen Kriterien 1997	68
Tabelle 47: Zum Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie 1991–1998	70
Tabelle 48: Betriebs- und Berufswechsler in Ostdeutschland und Westdeutschland 1996/97	71
Tabelle 49: Betriebe mit Fachkräftemangel in Ostdeutschland und Westdeutschland 1997 nach Wirtschaftsbereichen	72
Tabelle 50: Betriebe mit Fachkräftemangel in Ostdeutschland und Westdeutschland nach verschiedenen Merkmalen 1997	73
Tabelle 51: Aus- und weiterbildende Betriebe in Ostdeutschland und Westdeutschland 1997	74
Tabelle 52: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen und Berufen in Ostdeutschland und Westdeutschland 1995	74
Tabelle 53: Kennziffern zum Export des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und Westdeutschland 1998	76

Tabelle 54: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Eigentumsstatus und regionaler Verteilung der Umsätze 1995–1997.....	78
Tabelle 55: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Lieferungen in ausgewählte Absatzgebiete 1995 und 1997.....	78
Tabelle 56: Ostdeutsche Industrieunternehmen und deren Umsatzentwicklung 1997 im Vergleich zu 1995 in ausgewählten Absatzgebieten.....	79
Tabelle 57: Entwicklung der Produktivität und ihrer Komponenten in Ostdeutschland 1991–1998	81
Tabelle 58: Produktivität, Lohnstückkosten, Investitionen und Anlagevermögen im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland 1991–1997.....	82
Tabelle 59: Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach Betriebsgrößenklassen 1995 und 1996	82
Tabelle 60: Durchschnittliche Umsatzrendite von ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen bei unterschiedlichen Berichtskreisen 1994–1997	85
Tabelle 61: Ostdeutsche und westdeutsche Unternehmen mit Gewinnen nach Wirtschaftsbereichen 1995–1997	86
Tabelle 62: Durchschnittliche Umsatzrenditen bei ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen nach Umsatzgrößenklassen 1996 und 1997	87
Tabelle 63: Durchschnittliche Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen bei verschiedenen Berichtskreisen 1993–1997	88
Tabelle 64: Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen, Umsatzhöhe und Rechtsform 1993 und 1996 beim Berichtskreis der Kreditanstalt für Wiederaufbau.....	90
Tabelle 65: Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach der Umsatzhöhe 1995–1997 im Berichtskreis des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands.....	90
Tabelle 66: Streuung der Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen bei verschiedenen Berichtskreisen 1994–1996	91
Tabelle 67: Eigenkapitalausstattung junger ostdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen 1992 und 1997 im Berichtskreis der Deutschen Ausgleichsbank.....	91
Tabelle 68: Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland und Westdeutschland nach ihrer Bonität im Herbst 1998.....	93
Tabelle 69: Durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland 1995–1997 und in Westdeutschland 1997 nach ausgewählten Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors	94
Tabelle 70: Ausgewählte Kennzeichen ostdeutscher Industrieunternehmen nach Größenklassen 1998	95
Tabelle 71: Umsatz je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland im September 1996 nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen.....	97
Tabelle 72: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit Problemen im Wettbewerb nach Größenklassen 1991–1998.....	97
Tabelle 73: Regionale Verteilung der Umsätze der ostdeutschen Industrie nach Größenklassen 1992–1997	98

VIII

Tabelle 74: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Größenklassen und deren Entwicklung von Umsatz und Beschäftigung 1997 gegenüber 1996	99
Tabelle 75: Absatzwirtschaftliche Probleme bei ostdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes Anfang 1998	101
Tabelle 76: Entwicklung der relativen Preisposition ostdeutscher Unternehmen im Vergleich zu westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes nach Wirtschaftszweigen und Erzeugnisgruppen 1992–1998	102
Tabelle 77: Absatzkanäle ostdeutscher Industrieunternehmen 1998	105
Tabelle 78: Struktur der Investitionsbudgets ostdeutscher Unternehmen nach Ausgaben-schwerpunkten	106
Tabelle 79: Marketingaktivitäten und deren Beurteilung bei mittelständischen ostdeutschen Industrieunternehmen	107
Tabelle 80: Beschäftigte, Umsatz und Exportquote im Bergbau und im Verarbeitenden Ge-werbe in Berlin und in den Kreisen des westlichen Berliner Umlands 1991, 1994 und 1998	109
Tabelle 81: Schwerpunkte beim Absatz und beim Bezug der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe sowie in ausgewählten produktionsnahen Dienstleistungsbranchen in Berlin und im Berliner Umland 1995	109
Tabelle 82: Ausgewählte Unternehmen der Verkehrstechnik mit Standorten in Berlin und im Umland	111
Tabelle 83: Ausgewählte Forschungszentren für die Luft- und Raumfahrt im Berliner Raum	112
Tabelle 84: Ausgewählte Marktzugangsinitiativen des Landes Brandenburg im Bereich Ver-kehrstechnik	113
Tabelle 85: Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Cottbus 1992 und 1998	115
Tabelle 86: Betriebe und Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Cottbus nach Beschäftigtengrößenklassen Ende September 1997	117
Tabelle 87: Ausgewählte Großunternehmen in der Region Cottbus	117
Tabelle 88: Bezug von Investitions- und Zulieferleistungen durch ausgewählte Großunter-nehmen in der Region Cottbus 1995	118
Tabelle 89: Ausgewählte Marktzugangs- und Zulieferinitiativen im Land Brandenburg mit Bedeutung für die Region Cottbus	118
Tabelle 90: Hochschulen in der Region Cottbus	119
Tabelle 91: Entwicklung der Drittmittelinwerbung an der BTU Cottbus	121
Tabelle 92: Drittmittelinwerbung der BTU Cottbus 1997 nach Mittelgebern	121
Tabelle 93: Investitionszuschüsse an die gewerbliche Wirtschaft 1990–1997	123
Tabelle 94: Regionale Verteilung der Investitionsausgaben und des Vorleistungsbezugs von SIMEC 1998	123
Tabelle 95: Umsatz- und Beschäftigtenentwicklung in der Region und im Stadtkreis Dresden 1994–1997	124
Tabelle 96: Drittmittel der TU Dresden nach Mittelgebern 1997	126
Tabelle 97: Einschätzung der Nutzungshäufigkeit ausgewählter Aktivitäten des Technologie-transfers durch Unternehmen im Raum Dresden 1998	126
Tabelle 98: Technologietransferinstitutionen in der Region Dresden	127

Tabelle 99: FuE-Intensität im Verarbeitenden Gewerbe nach Bundesländern 1991, 1993 und 1995	130
Tabelle 100: Median der Relation von laufenden Innovationsaufwendungen und Umsätzen der Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftszweigen in den neuen und alten Bundesländern 1994/1995	131
Tabelle 101: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Produkt- und Verfahrensentwicklung 1995 und 1998	132
Tabelle 102: Umsatzanteile bei verschiedenen Produktgruppen in Unternehmen mit Innovationen im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen und alten Bundesländern 1993–1995	133
Tabelle 103: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland 1991–1998	135
Tabelle 104: Erwerbspersonen in Ostdeutschland und deren Status.....	136
Tabelle 105: Erwerbstätige in Ostdeutschland und Westdeutschland, die sich große Sorgen um ihren Arbeitsplatz machen	136
Tabelle 106: Erwerbsstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Ostdeutschland und Westdeutschland 1990 und 1997	137
Tabelle 107: Ostdeutsche Erwerbstätige und Nichterwerbstätige im erwerbsfähigen Alter und deren Erwerbsstatus in den Jahren 1990 und 1997	138
Tabelle 108: Jahreseinkommen, Einkommensteuer und Sozialabgaben je Haushalt in Ostdeutschland und Westdeutschland 1991–1995	140
Tabelle 109: Jahreseinkommen von ausgewählten Haushaltsgruppen in Ostdeutschland 1991 und 1995	141
Tabelle 110: Jahreseinkommen je Haushalt in Ostdeutschland und Westdeutschland und deren Herkunft 1991–1995	143
Tabelle 111: Ausstattung ostdeutscher und westdeutscher Haushalte mit langlebigen Gebrauchsgütern 1993 und 1998	143
Tabelle 112: Zufriedenheit der ostdeutschen und westdeutschen Bevölkerung mit ihrem Haushaltseinkommen 1990–1997	144
Tabelle 113: Ostdeutsche und Westdeutsche nach ihrer Zufriedenheit mit dem Haushaltseinkommen sowie Haushaltseinkommen und Erwerbsstatus 1996 und 1997.....	145
Tabelle 114: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über ihren allgemeinen Lebensstandard 1996.....	146
Tabelle 115: Ostdeutsche und westdeutsche Bevölkerung und ihre Meinung zu der Alternative: „Steuern senken“ oder „Sozialetat erhöhen“ 1996.....	146
Tabelle 116: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über die Verantwortung des Staates im Wirtschaftsgeschehen 1996.....	147

Verzeichnis der Schaubilder und Übersichten

Schaubild 1: Zur Entwicklung der Industrieproduktion in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern 1989–1991	3
Schaubild 2: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in den neuen Bundesländern 1990–1998	4
Schaubild 3: Privatisierte Unternehmen, die in den Jahren 1990–1998 Gesamtvollstreckung beantragt haben	24

Schaubild	4: Infrastrukturdefizite aus Sicht der ostdeutschen Unternehmen 1997	36
Schaubild	5: Infrastrukturdefizite aus Sicht der ostdeutschen Kommunen 1997	37
Schaubild	6: Zur Entwicklung von Löhnen, Produktivität, Lohnstückkosten und Beschäftigung in Ostdeutschland 1991–1998	61
Schaubild	7: Intensität des Strukturwandels im Verarbeitenden Gewerbe 1992–1998	71
Schaubild	8: Regionale Verteilung der Umsätze der ostdeutschen Industrie 1990–1997	76
Schaubild	9: Durchschnittliche Umsatzrenditen bei ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes nach Wirtschaftszweigen 1997	86
Schaubild	10: Gewinner und Verlierer im Preiswettbewerb im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe nach Branchen 1998 gegenüber 1991	103
Schaubild	11: Häufigkeit der Kontaktaufnahme durch Transfermittler und Nutzung der Leistungen nach Einschätzung von Unternehmen	128
Schaubild	12: Verteilung der ostdeutschen und westdeutschen Haushalte nach der Höhe der Einkommen 1991 und 1995	142
Übersicht	1: Fallbeispiel Straßennetz Stadt Halle	40
Übersicht	2: Ergebnisse verschiedener Studien zu den Wirkungen von FuU und ABM auf die Beschäftigungschancen	57

Verzeichnis der Anhangtabellen und -übersichten

Tabelle	A1: Bruttotransferleistungen des Bundes 1991–1998	152
Tabelle	A2: Bedeutung und Beurteilung der Standortbedingungen aus der Sicht ostdeutscher Industrieunternehmen 1998	153
Tabelle	A3: Beschäftigte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen in den neuen und alten Bundesländern 1997	153
Tabelle	A4: Personalausgaben der Gemeinden in den neuen Ländern 1991 und 1997	154
Tabelle	A5: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen und Berufen 1995	154
Tabelle	A6: Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen beim Berichtskreis der Deutschen Bundesbank 1992, 1994 und 1996	154
Tabelle	A7: Produktion von Gütern des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach verschiedenen Kriterien 1996	155
Tabelle	A8: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Ostdeutschland nach Wirtschaftsbe- reichen 1991–1998	156
Tabelle	A9: Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutsch- lands 1995–1997	157
Tabelle	A10: Betrieb und Beschäftigte im Baugewerbe Ostdeutschlands nach Größenklassen 1995–1998	158
Tabelle	A11: Betriebe, Arbeitsstätten und Beschäftigte der Industrie der DDR nach Industrie- zweigen 1987	159
Tabelle	A12: Produktivität, Lohnstückkosten und Kapitalintensität in Zweigen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 1997	160

Tabelle A13: Betriebe und Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach Beschäftigtengrößenklassen 1991–1996.....	161
Tabelle A14: Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland nach Größenklassen und ausgewählten Wirtschaftszweigen 1996	161
Tabelle A15: Umsatz je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen 1996	162
Tabelle A16: Probleme ostdeutscher Industrieunternehmen nach Größenklassen 1998, 1996 und 1995	163
Tabelle A17: Von der Wirtschaftsförderung Brandenburg betreute Unternehmensansiedlungen nach Planungsregionen, Landkreisen und kreisfreien Städten 1995–1997.....	164
Tabelle A18: Investitionen im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe im Land Brandenburg nach Kreisen 1993–1997.....	164
Tabelle A19: Ostdeutsche Industrieunternehmen in den Regionen Berliner Raum, Cottbus und Dresden und ihr Urteil über ihre Standortbedingungen 1998	165
Tabelle A20: Investitionen je Beschäftigten im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe im Land Brandenburg nach Kreisen 1993–1997.....	165
Tabelle A21: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über die Ausgaben des Staates für ausgewählte Ausgabenfelder 1996	166
Tabelle A22: Beurteilung von persönlicher und allgemeiner wirtschaftlicher Lage durch die ostdeutsche und westdeutsche Bevölkerung 1990–1996	167
Übersicht A1: Modernisierung kommunaler Verwaltungen in ausgewählten Gebietskörperschaften Mecklenburg-Vorpommerns.....	167
Übersicht A2: Modernisierung der Landesverwaltungen in den neuen Bundesländern nach deren eigenen Angaben.....	168

Ende 1989, vor fast zehn Jahren, ist in der DDR das sozialistische System zusammengebrochen. Damit wurde der Weg geebnet für eine freiheitliche demokratische Ordnung auf der Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft. Ein Jahr später waren beide Teile Deutschlands wieder vereint.

Der wirtschaftliche Neubeginn im Osten gestaltete sich freilich schwieriger als erwartet. Der Systemwechsel deckte schonungslos die Defizite der sozialistischen Planwirtschaft auf. Die Wirtschaftsbasis brach rasch wie ein Kartenhaus zusammen. Sie mußte von Grund auf erneuert werden. Diese Aufgabe wurde zwar entschlossen angegangen, aber sie wird noch viel Zeit in Anspruch nehmen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle haben den Aufbauprozess im Osten von Anfang an im Rahmen des Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland“ des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft begleitet. Sie haben bisher insgesamt 18 Berichte verfaßt. Sie sind eine in ihrer Kontinuität einzigartige Dokumentation eines Stücks deutscher Wirtschaftsgeschichte.¹

Der vorliegende 19. Bericht setzt gleichsam den Schlußstein unter das Projekt. Er spannt einen weiten Bogen von der Zeit unmittelbar nach der Wende bis zur Gegenwart. Er beschreibt, welchen Weg die ostdeutsche Wirtschaft inzwischen zurückgelegt hat — welche Fortschritte sie bei der strukturellen Erneuerung gemacht und welche Defizite sie noch hat —, und er versucht zu bestimmen, wo sie im Vergleich zur westdeutschen Wirtschaft steht. Darüber hinaus liefert er Informationen über die Veränderung der Lebensbedingungen der Menschen.

Der Bericht läßt erkennen, daß beide Teile Deutschlands auch nach fast zehn Jahren noch keine wirtschaftliche Einheit bilden. Die Verringerung des Leistungsgefälles bleibt deshalb eine zentrale Aufgabe. Sie läßt sich nicht dadurch bewältigen, daß viel Geld aus öffentlichen Kassen in den Osten fließt. Entscheidend ist, daß sich dort private Investoren engagieren. Hierfür muß die Wirtschaftspolitik die Rahmendaten setzen.

A. Von der sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft: Aufgaben, Probleme und Erfolge

Mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zur Errichtung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands ist die Wirtschaft der DDR am 1. Juli 1990 gleichsam über Nacht in ein marktwirtschaftliches System überführt worden. Die Unternehmen hatten somit weder Zeit noch Mittel, um sich auf den Systemwechsel vorzubereiten. Mit Liquiditätskrediten mußte die Treuhandanstalt ihre Zahlungsfähigkeit sicherstellen. Doch damit ließ sich nur Zeit gewinnen. Die vielen tausend in ihrer Obhut befindlichen Unternehmen mußten grundlegend umstrukturiert, ansaniert, privatisiert und — falls unumgänglich — auch liquidiert werden. Und dies alles mußte möglichst rasch geschehen, weil anderenfalls die ostdeutsche Wirtschaft zu einem „Faß ohne Boden“ geworden wäre.

An die Situation von vor zehn Jahren muß heute nachdrücklich erinnert werden. Denn da und dort wird — immer noch oder schon wieder — der Eindruck erweckt, als hätte es auch andere, weniger steinige Wege zur wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands gegeben. Tatsächlich gab es keine Alternative. So wurden Überlegungen für die Bildung einer Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten, in der die DDR zunächst ein eigenständiges Wirtschaftsgebiet mit eigener Währung und Zoll-

¹ Frühere Berichte wurden vom Institut für Weltwirtschaft in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 168, 169, 176, 178, 183, 190/191, 198/199, 205/206, 218/219, 231, 236/237, 245, 256/257, 277/278, 286/287, 302/303, 310/311 und 322/323 veröffentlicht, vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (in gekürzter Form) in den Wochenberichten des DIW Nr. 12/91, 24/91, 39–40/91, 51–52/91, 12–13/92, 39/92, 52/92, 13/93, 41/93, 15/94, 31/94, 3/95, 27–28/95, 27/96, 3/97, 32/97, 3/98 und 33/98. Vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle wurden die letzten 10 Berichte in dessen Forschungsreihe veröffentlicht, und zwar in den Nummern 6/93, 1/94, 6/94, 1/95, 2/95, 7/96, 2/97, 6/97, 2/98 und 6/98.

hoheit hätte bleiben können, von dem Moment an gegenstandslos, als sich die Chance für eine rasche politische Wiedervereinigung ergab. Ein politisch geeintes, wirtschaftlich aber weiterhin getrenntes Deutschland wäre nicht einmal als Modell vorstellbar gewesen. Auch andere Vorschläge für einen gestreckten Übergang zur Marktwirtschaft, wonach die Stilllegung alter, unrentabler Produktionen an die Aufnahme neuer, rentabler Produktionen gekoppelt werden sollte, hatten keine Realisierungschance. Ihre Verwirklichung hätte den Staat rasch finanziell in die Knie gezwungen. Die verfügbaren Mittel hätten zum großen Teil für die Abdeckung der Verluste der Unternehmen eingesetzt werden müssen statt zur Finanzierung von Investitionen. Ostdeutschland wäre dann wohl für lange Zeit eine wirtschaftlich rückständige Region und auf Hilfen von außen angewiesen geblieben.

I. Die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen im Jahre 1990

Es darf nicht vergessen werden, in welchem schlechtem Zustand sich die Wirtschaft der DDR am Ende der achtziger Jahre befand:

- Das Produktionspotential war in hohem Maße verschlissen und technologisch veraltet. Zudem gab es Engpässe bei Rohstoffen und Vorprodukten. Häufige Produktionsunterbrechungen wegen des Stillstands der Anlagen und wegen Materialmangels waren die Folge.
- Die Produkte waren in bezug auf ihre Gebrauchseigenschaften, ihre Qualität und ihr Aussehen oftmals mangelhaft. Auf westlichen Märkten konnten sie, wenn überhaupt, meistens nur zu Preisen abgesetzt werden, die die Kosten nicht deckten.
- Die Fertigung war in weiten Teilen ineffizient organisiert. Größe und Zuschnitt der Kombinate und Volkseigenen Betriebe sprengten häufig den wirtschaftlichen Rahmen: Das Produktionsprogramm war oft nicht optimal, und der Grad der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung war gering.
- Der Einsatz von Produktionsfaktoren war hoch. Es wurden vergleichsweise viel Material und Energie verbraucht, und viele Arbeitskräfte wurden ineffizient beschäftigt. Nach westlichen Maßstäben war mithin die Produktion sehr kostenträchtig, die Produktivität entsprechend gering.

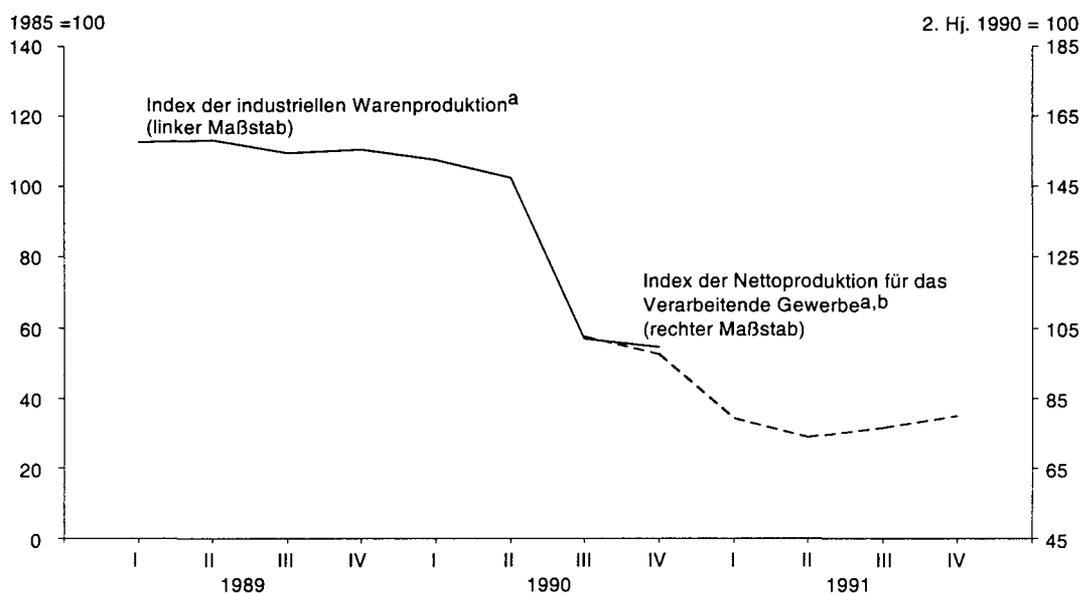
Zwar stellte die offizielle Propaganda unentwegt die wirtschaftlichen Erfolge heraus. Aber das in den Statistiken gezeichnete Bild — danach war das produzierte Nationaleinkommen im Durchschnitt der achtziger Jahre um mehr als 4 vH gewachsen, das Preisniveau stabil geblieben und der Staatshaushalt ausgeglichen gewesen — war geschönt. In einer vertraulichen Vorlage für das Zentralkomitee der SED vom Mai 1989 mußte der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission einräumen, daß die DDR wirtschaftlich am Ende war. Zur Abwehr des Staatsbankrotts empfahl er, die Konsummöglichkeiten der Bevölkerung drastisch einzuschränken. Damit gestand er ein, daß die von der SED-Führung verfolgte Strategie der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ gescheitert war.^{2,3}

Angesichts dieser Sachlage konnte sich niemand Illusionen über die Folgen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion machen. Dennoch hat das Tempo und das Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs überrascht. Der Index der industriellen Warenproduktion, der bis Jahresende 1990 noch nach den Konventionen der DDR-Statistik ermittelt wurde, sackte unmittelbar nach der Einführung der D-Mark

² Günter Mittag, der für Wirtschaftsfragen zuständige ZK-Sekretär, der zunächst die Vorlage heftig zurückgewiesen und dem Autor Panikmache vorgeworfen hatte, gestand später in einem Zeitungsinterview: „Ohne die Wiedervereinigung wäre die DDR einer ökonomischen Katastrophe mit unabsehbaren Folgen entgegengegangen, weil sie auf die Dauer allein nicht überlebensfähig war“ (*Der Spiegel*, 9. September 1991 (37): 89).

³ Es ist vor und nach der Wende verschiedentlich versucht worden, den Leistungsrückstand der DDR-Wirtschaft zu beziffern. Derartige Rechnungen sind wenig erhellend. Denn die Bedingungen, unter denen im Sozialismus gewirtschaftet wurde, waren fundamental andere als in der Marktwirtschaft. Dazu gehört, daß die Konsumenten nur sehr eingeschränkte Wahlmöglichkeiten hatten, was den Produzenten in der Regel den problemlosen Absatz ihrer Produkte und die volle Auslastung ihrer Kapazitäten garantierte. Es steht jedoch außer Frage, daß die Kombinate und Volkseigenen Betriebe in der DDR der Konkurrenz aus dem Westen weit unterlegen waren.

Schaubild 1: Zur Entwicklung der Industrieproduktion in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern 1989–1991 (Vierteljahresdurchschnitte)



^aNach der Betriebssystematik der DDR. Ausgabe 1985. — ^bNach der Systematik der Wirtschaftszweige. Ausgabe 1979. — ^cUnternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quelle: Statistisches Amt der DDR; Gemeinsames Statistisches Amt der neuen Bundesländer; Statistisches Bundesamt.

in der DDR um etwa die Hälfte ab (Schaubild 1).⁴ Ein weiterer Rückgang wurde zunächst durch massive staatliche Hilfen, vor allem durch die Finanzierung sogenannter Transferrubelgeschäfte mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, abgefangen. Doch im Zuge der Rückführung dieser Maßnahmen setzte sich der Abwärtstrend fort. Der Index der Nettoproduktion für das Verarbeitende Gewerbe, den das Statistische Bundesamt ab der Jahresmitte 1990 berechnete, sank im ersten Halbjahr 1991 nochmals um rund ein Viertel.

Zum Kollaps der DDR-Wirtschaft haben freilich auch die Art und Weise des Übergangs zur Marktwirtschaft⁵ beigetragen, wenngleich sie dafür nicht ursächlich waren. Dazu gehörten die Modalitäten bei der Währungsumstellung sowie der kräftige Anstieg der Lohnkosten schon vor der Errichtung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Beides hatte zur Folge, daß der größte Teil der Unternehmen binnen kurzer Zeit zahlungsunfähig war. Dies erklärt, warum der wirtschaftliche Einbruch bis auf wenige Ausnahmen alle Bereiche erfaßte.

Auch die Wirtschaftspolitik hatte anfangs den Ernst der Lage wohl unterschätzt. Sie war vor allem um Schadensbegrenzung bemüht: Den Unternehmen wurden in großem Umfang Liquiditätskredite und Exporthilfen gewährt, und es wurde Kurzarbeit finanziert. Zudem wurde eine Reihe von Förderprogrammen aufgelegt, um Investitionen anzuschieben. Schließlich brachten der Bund und die westdeutschen Länder eine Anschubfinanzierung für die ostdeutschen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung auf den Weg. Die Wirtschaftspolitik setzte zunächst darauf, daß sich die Dinge relativ schnell zum Besseren wenden würden. Doch der erhoffte Aufschwung stellte sich nicht ein. Die Investitionen aus dem Westen flossen zunächst nur zögernd. Sie waren zudem vor allem darauf gerichtet,

⁴ Dem Index der industriellen Warenproduktion liegt die alte Preisstruktur der DDR zugrunde. Darin spiegeln sich teils überhöhte Planpreise für viele Gebrauchsgüter, teils heruntersubventionierte Preise für Nahrungsmittel. Bei Zugrundelegung westlicher Preise fällt der Produktionseinbruch nicht ganz so stark aus.

⁵ Die ist in der Literatur ausführlich dargestellt und kommentiert worden (Siebert 1990; Sinn und Sinn 1991; Akerlof et al. 1991; Ghaussy und Schäfer 1993; Dennis 1993; Pohl 1995).

Absatzmärkte aufzubauen. Als sich Anfang 1991 die schlechten Nachrichten häuften, hat die Wirtschaftspolitik jedoch entschlossen reagiert: Die Restrukturierung und Privatisierung der Betriebe wurde forciert; die von ungeklärten Eigentumsverhältnissen herrührenden Investitionshemmnisse wurden so gut es ging aus dem Wege geräumt; die Investitionsförderung wurde aufgestockt; der Ausbau der Infrastruktur wurde vorangetrieben; die Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden vereinfacht und beschleunigt. Es war nun die Erkenntnis gereift, daß der wirtschaftliche Neuaufbau im Osten Deutschlands längere Zeit in Anspruch nehmen würde und daß es dazu der tatkräftigen Unterstützung aus dem Westen bedurfte.

II. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Rückblick

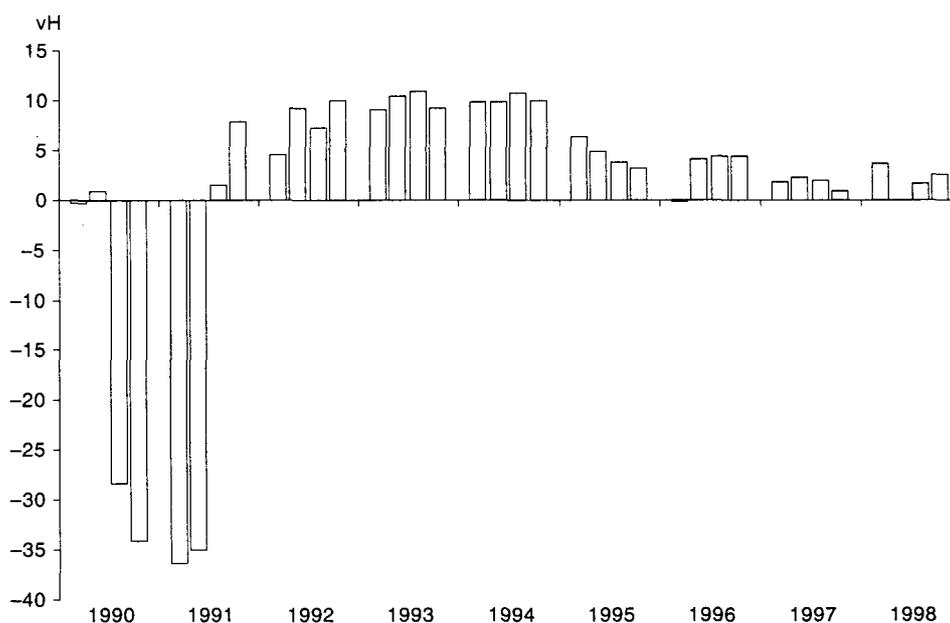
In zeitlicher Hinsicht läßt sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in drei Phasen einteilen:

- die des Niedergangs, die sich etwa von Mitte 1990 bis Mitte 1991 erstreckte,
- die einer deutlichen Erholung, die bis Ende 1994 dauerte,
- die einer neuerlichen Ermüdung, die bis zur Gegenwart reicht.

Diese Phasen lassen sich an den vierteljährlichen Veränderungsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion ablesen (Schaubild 2).

Es muß allerdings auch ins Bild genommen werden, was sich dahinter verbirgt. Die hohen und steigenden Zuwachsraten in den Jahren 1992–1994 sind zum Teil die Reaktion auf den Produktionseinbruch in den Jahren davor: Weil eine wachsende Zahl von Unternehmen die Produktion ausweitete und eine sinkende Zahl sie weiter einschränkte, konnte das Bruttoinlandsprodukt von einem gedrückten Niveau aus rasch steigen. Zudem spiegeln sich darin die Nachfrage- und Produktionswirkungen der Anschubfinanzierung in Form umfangreicher Transferzahlungen aus dem Westen wider. Die niedri-

Schaubild 2: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (in Preisen von 1991) in den neuen Bundesländern 1990–1998 (vierteljährliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr)



Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

geren Raten in den folgenden Jahren sind dagegen nicht so einfach zu erklären. Zum einen drückt sich darin die Normalisierung der Bautätigkeit aus. Zum anderen sind sie aber auch ein Beleg dafür, daß die Eigendynamik der ostdeutschen Wirtschaft noch gering ist.

1. Große Lücke zwischen Produktion und Absorption

Das Hauptproblem der ostdeutschen Wirtschaft ist ihre unzureichende Leistungskraft — das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist nur etwas mehr als halb so groß wie in der westdeutschen Wirtschaft (Tabelle 1). Seit Mitte der neunziger Jahre konnte sie kaum noch Boden gutmachen, im letzten Jahr ist sie sogar wieder etwas zurückgefallen.

Tabelle 1: Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen im Ost-West-Vergleich 1991–1998 (Westdeutschland=100)^a

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	31,3	38,9	47,7	52,3	55,4	56,8	56,7	56,1
Letzte inländische Verwendung je Einwohner	49,1	72,1	82,5	87,6	.	.	.	.
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner	63,6	75,3	99,5	111,5	110,2	111,3	102,1	94,2
Bauinvestitionen je Einwohner	67,2	100,9	130,8	163,7	174,5	178,4	175,4	162,1
Privater Verbrauch je Einwohner	50,0	58,7	64,1	67,1	69,6	71,2	72,6	...
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer	46,7	60,7	67,9	70,5	72,5	73,6	74,4	73,8
Nettolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer	54,7	67,7	75,6	78,3	82,4	84,3	85,4	...
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	31,0	43,5	53,1	56,0	57,3	59,4	60,4	59,5
Lohnstückkosten ^b	150,6	139,4	128,0	126,0	126,5	124,0	123,2	124,1

^aAlle Angaben in jeweiligen Preisen. — ^bBruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo; DIW.

In auffälligem Kontrast zum Niveau der Produktion steht das vergleichsweise hohe Niveau der Absorption. Im Jahre 1994 hatte die letzte inländische Verwendung von Gütern (je Einwohner gerechnet) nach den letztverfügbaren Angaben des Statistischen Bundesamtes fast 90 vH des Niveaus von Westdeutschland erreicht. Die Lücke zwischen Produktion und Absorption hatte sich schon im zweiten Halbjahr 1990 aufgetan, als die Ausgaben für den privaten Verbrauch, den Staatsverbrauch und die Investitionen kräftig expandierten, während das Bruttoinlandsprodukt nicht minder kräftig schrumpfte. In den Jahren 1991 bis 1994 wurde die Absorption im Durchschnitt nur zu knapp zwei Dritteln durch die heimische Produktion gedeckt; das restliche Drittel — es verkörpert den negativen Außenbeitrag der neuen Bundesländer — wurde durch Transfers und Kapitalimporte finanziert.

So wie es aussieht, hat sich die Lücke auch in den letzten Jahren nicht nennenswert geschlossen.⁶ Zwar ist der private Verbrauch nach Schätzungen der Institute nur wenig ausgeweitet und sind die Investitionen sogar leicht eingeschränkt worden. Aber der Produktionsanstieg war ebenfalls nur verhalten. Somit bleibt die ostdeutsche Wirtschaft auf einen hohen Mittelzufluß angewiesen, der per saldo im Jahre 1998 in einer Größenordnung von 200 Mrd. DM gelegen haben dürfte. Knapp drei Viertel davon sind staatliche Transfers (Tabelle 2; vgl. auch Kasten).

⁶ Für die Jahre nach 1994 gibt es keine amtlichen Zahlen über die Verwendungsseite des Sozialprodukts mehr, lediglich die Entwicklung der Bauinvestitionen wird noch ausgewiesen.

Tabelle 2: Staatliche Leistungen für Ostdeutschland 1991–1998 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a	1991–1998 kumuliert
1. Bruttoleistungen insgesamt	139	151	167	169	185	187	183	189	1 370
<i>davon nach Gebern:</i>									
Bund	75	88	114	114	135	138	131	139	934
Westdeutsche Länder und Gemeinden	5	5	10	14	10	11	11	11	77
Fonds „Deutsche Einheit“	31	24	15	5	–	–	–	–	75
Europäische Union	4	5	5	6	7	7	7	7	48
Sozialversicherung ^b	24	29	23	30	33	31	34	32	236
<i>davon nach Zwecken:</i>									
Sozialleistungen	56	68	77	74	79	84	81	84	603
Subventionen	8	10	11	17	18	15	14	16	109
Investitionen	22	23	26	26	34	33	32	33	229
Allgemeine, nicht aufteilbare Finanzzuweisungen	53	50	53	52	54	55	56	56	429
2. Einnahmen des Bundes in Ostdeutschland	–33	–37	–39	–43	–45	–47	–47	–48	339
3. Nettoleistungen insgesamt	106	114	128	126	140	140	136	141	1 031
<i>Nachrichtlich:</i>									
Defizit der Treuhandanstalt	9	14	24	24	–	–	–	–	–

^aSchätzungen anhand von Planzahlen. — ^bArbeitslosenversicherung und gesetzliche Rentenversicherung.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Kasten: Transferleistungen für die neuen Bundesländer

Bis heute werden Jahr für Jahr brutto etwa 185 Mrd. DM und netto etwa 140 Mrd. DM aus den Haushalten des Bundes, der westdeutschen Länder sowie der Sozialversicherungsträger in die neuen Länder transferiert. Der größte Teil der Brutto-transferleistungen entfällt dabei auf den Bund (74 vH) und die Sozialversicherungsträger (17 vH); die westdeutschen Länder (6 vH) tragen nur im Rahmen des Länderfinanzausgleichs hierzu bei. Alles in allem beträgt der Nettotransfer zugunsten der neuen Länder rund 4,5 vH des westdeutschen nominalen Bruttoinlandsprodukts; gemessen am ostdeutschen Bruttoinlandsprodukt beläuft er sich auf etwa ein Drittel.

Knapp die Hälfte der gesamten Brutto-transferleistungen dient der sozialen Flankierung des Transformations- und Aufbauprozesses — vor allem Folge einer hohen Zahl von Leistungsempfängern in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung. Die nicht zweckgebundenen Zuweisungen an die ostdeutschen Länderhaushalte — sie dienen der Kompensation der schwachen Finanzkraft — sind mit einem Anteil von knapp einem Drittel ebenfalls von verhältnismäßig hohem Gewicht. Die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und die Investitionsausgaben mit einem Anteil von knapp 25 vH spielen im Vergleich dazu eine quantitativ weniger bedeutsame Rolle.

Ihre formale Rechtfertigung finden die Transferleistungen in den Grundprinzipien der bundesdeutschen Finanzverfassung. Nur rund ein Viertel der Transferleistungen wird aufgrund von Rechtsvorschriften gewährt, die allein für Ostdeutschland gelten (Ragnitz et al. 1998a); hierzu zählen die besonderen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, aber auch die Sonderprogramme für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen am zweiten Arbeitsmarkt. In ihrer Gesamtheit sind die Transferleistungen zugunsten Ostdeutschlands daher nicht als Sonderleistung zu werten. Eine Bevorzugung Ostdeutschlands ist vor allem beim Ausbau der Infrastruktur und bei der Unterstützung von ostdeutschen Unternehmen zu erkennen (Tabelle A1). Bei den meisten Sozialleistungen hingegen entspricht der Anteil der neuen Länder etwa dem Bevölkerungsanteil, teilweise lag er sogar darunter. Insgesamt machten die Ausgaben des Bundes für die neuen Länder rund 30 vH seiner Gesamtausgaben (ohne Schuldendienstzahlungen und allgemeine Verwaltung) aus.

Der anhaltend hohe Finanzierungsbedarf der neuen Bundesländer hat zwei ganz verschiedene Ursachen. Er ist deshalb, so wie das Leistungsbilanzdefizit eines Landes, differenziert zu bewerten:

- Zum (größeren) Teil beruht er auf der raschen Angleichung der Einkommen. Sie haben inzwischen im Osten je Einwohner gerechnet etwa 75 vH des Westniveaus erreicht. Auslöser waren die kräftigen Lohnsteigerungen in den ersten Jahren nach der Wende, in deren Schlepptau auch die Sozial-einkommen kräftig mitgezogen wurden. Entsprechend ist auch die Angleichung des Konsumniveaus weit fortgeschritten. Die konsumtive Komponente des Leistungsbilanzdefizits muß durch

Einkommenstransfers aus den alten Bundesländern finanziert werden. Ein Beitrag zum Aufbau einer sich selbst tragenden Wirtschaftsbasis in den neuen Bundesländern wird damit schwerlich geleistet.

- Zum (kleineren) Teil ist er Ausdruck der kräftigen Investitionstätigkeit. Seit einigen Jahren sind die Investitionen je Einwohner gerechnet im Osten deutlich höher als im Westen. Ein Leistungsbilanzdefizit, das von der Einfuhr von Kapitalgütern herrührt, wird normalerweise in Form von Kapitalzuflüssen durch den Markt finanziert. Finanzierungsmittel für Investitionen kommen jedoch auch aus der Staatskasse. Dies läßt sich mit den beträchtlichen Nachteilen ostdeutscher Standorte rechtfertigen, die das Investitionskalkül belasten. Inzwischen verliert das Argument vom Nachteilsausgleich aber an Bedeutung. Damit wächst die Gefahr, daß Anreize für Fehlinvestitionen gegeben werden.

Soweit der Verlust an Wachstumsdynamik auf einer Stagnation des transfergestützten privaten Verbrauchs oder einem Rückgang von fehlgeförderten Investitionen beruht, besteht kein Grund zur Besorgnis. Wichtig ist, daß weiterhin hohe — rentierliche — Investitionen getätigt werden. Denn sie allein bestimmen auf längere Sicht den Expansionspfad bei der Produktion.

2. Fortschritte beim Aufbau eines neuen Kapitalstocks

Beim Aufbau eines modernen, leistungsfähigen Kapitalstocks ist die ostdeutsche Wirtschaft ein gutes Stück vorangekommen. Im Zeitraum von 1991 bis 1998 sind nach Berechnungen des ifo-Instituts rund 1,3 Bill. DM in neue Anlagen investiert worden. Das Bruttoanlagevermögen, das durch die Ausmusterung nicht mehr nutzbarer Ausrüstungsgüter und Bauten stark dezimiert wurde, ist dadurch wieder kräftig gewachsen — überschlägig geschätzt mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 7 vH mehr als doppelt so stark wie in der westdeutschen Wirtschaft (2 ½ vH). Entsprechend hat sich das Durchschnittsalter des Anlagenbestandes in Ostdeutschland deutlich verjüngt: Nach den letztmals für das Jahr 1994 vorliegenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes betrug es 25,3 Jahre, im Jahre 1991 dagegen noch 32,6 Jahre. Zum Vergleich: In Westdeutschland lag es im Jahre 1994 bei 21,3 Jahren. Inzwischen dürfte kaum noch ein Unterschied bestehen. Der Modernitätsgrad des Anlagevermögens, eine Kennziffer, die den noch nicht abgeschriebenen Teil zum Gesamtbestand in Beziehung setzt, ist in Ostdeutschland vermutlich sogar deutlich höher als in Westdeutschland. Die Verjüngung betrifft vor allem den Bestand an Ausrüstungsgütern, denn dieser ist mittlerweile fast vollständig erneuert worden.

Der Kapitalstock der DDR war nicht nur technisch veraltet und verschlissen, er war auch im Vergleich zur Bundesrepublik anders strukturiert: Die produzierenden Bereiche besaßen dort ein ungleich größeres Gewicht. In dieser Hinsicht hat sich das Muster deutlich verändert. Zum einen hat der Übergang zur Marktwirtschaft gerade in den produzierenden Bereichen große Teile des Anlagenbestandes obsolet gemacht. Zum anderen hat sich der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit auf die vordem vernachlässigten Bereiche verlagert: Etwa drei Fünftel aller im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) getätigten Investitionen entfielen auf den Handel, das Verkehrsgewerbe sowie die Dienstleistungsunternehmen (Tabelle 3).

Trotz der kräftigen Investitionstätigkeit hat die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Sachkapital noch längst nicht eine Relation wie in Westdeutschland erreicht (Tabelle 4). Im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) war im Jahre 1997 die durchschnittliche Kapitalintensität, schreibt man die bis zum Jahresanfang 1995 reichenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes fort, noch um reichlich ein Viertel geringer. Zudem spricht vieles dafür, daß diese Relation noch zu hoch gegriffen ist.⁷ Es bedarf also weiterhin hoher Investitionen, um die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze auf ein angemessenes Niveau zu bringen.

⁷ In diesen Zahlen ist der Bestand an Bauten vergleichsweise hoch angesetzt worden. Es wird mit Recht darauf hingewiesen, daß ein Teil davon vermutlich nicht mehr nutzbar war (Görzig 1995).

Tabelle 3: Sektorale Struktur des Anlagevermögens (1991 und 1995) sowie der Anlageinvestitionen (1995–1998) in Ostdeutschland und Westdeutschland (vH)

	O=Ost W=West	Bruttoanlagevermögen ^a		Bruttoanlageinvestitionen ^b			
		1991	1995	1995	1996	1997	1998
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	O	5,2	4,0	0,6	0,6	0,6	0,7
	W	3,0	2,6	2,0	2,0	1,9	...
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	O	11,7	9,6	8,3	7,4	7,5	7,9
	W	4,9	4,2	3,4	3,9	4,1	...
Verarbeitendes Gewerbe	O	14,9	13,4	12,7	12,6	12,5	12,6
	W	12,1	11,0	15,3	15,9	16,4	...
Baugewerbe	O	1,4	1,7	1,5	1,2	1,0	1,0
	W	0,8	0,7	1,9	1,5	1,2	...
Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	O	9,7	12,3	15,7	15,7	16,3	16,2
	W	9,5	9,1	11,7	11,7	...	...
Dienstleistungsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	O	4,7	7,9	17,9	17,5	16,3	16,4
	W	10,6	12,2	23,5	23,6	...	...
Wohnungsvermietung	O	34,0	32,2	27,6	29,5	30,5	29,4
	W	39,4	41,0	30,9	30,7	30,0	...
Staat, private Haushalte und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck	O	18,4	18,9	15,7	15,5	15,2	15,9
	W	19,6	19,1	11,3	10,6	9,8	...
<i>Nachrichtlich:</i> Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft)	O	47,7	48,9	56,7	55,0	54,3	54,7
	W	41,0	39,8	57,8	58,7	60,2	...

^aZu Wiederbeschaffungspreisen, Jahresanfang. — ^bNeue Anlagen zu jeweiligen Preisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo; Berechnungen des IfW.

Tabelle 4: Kapitalausstattung der Arbeitsplätze^a im Unternehmenssektor Ostdeutschlands 1991–1997

	1991	1994	1997 ^b
Insgesamt			
absolut (1 000 DM)	103	155	197
in vH von Westdeutschland	46	62	73
Ausrüstungen			
absolut (1 000 DM)	29	47	.
in vH von Westdeutschland	29	44	.
Bauten			
absolut (1 000 DM)	74	101	.
in vH von Westdeutschland	60	73	.

^aBruttoanlagevermögen in Preisen von 1991 je Erwerbstätigen. — ^bGeschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Schätzung des IfW.

Auch wenn die durchschnittliche Kapitalintensität im Osten deutlich niedriger ist als im Westen, der große Rückstand bei der Arbeitsproduktivität läßt sich auf diese Weise nur zum Teil erklären. Experten machen dafür eine ganze Reihe weiterer Faktoren verantwortlich, wie Defizite im Technologiemanagement, Mängel in der Betriebsorganisation, Schwierigkeiten beim Marktzugang und bei der Einbindung in Liefernetzwerke sowie Fehler bei der Spezialisierung (Mallock 1996; Ragnitz et al. 1998b; Müller et al. 1998; Bellmann und Brüssig 1998). Alle die Faktoren haben zur Folge, daß die vorhandenen Anlagen vielerorts nicht ausgelastet sind. Wichtig sind deshalb Maßnahmen, die einen höheren Nutzungsgrad sicherstellen. Dazu gehören insbesondere die Profilierung beim Produktsortiment, die Optimierung der Produktionsabläufe und der Betriebsorganisation sowie die Verstärkung der Marketingaktivitäten.

3. Große Zahl von Existenzgründungen

Unverzichtbar für den wirtschaftlichen Neuaufbau sind leistungsstarke Unternehmen. Eine Unternehmenslandschaft, wie sie in westlichen Marktwirtschaften besteht, gab es in der sozialistischen Planwirtschaft bis auf kleine Reste im Handwerk, im Handel, im Dienstleistungsgewerbe und in der Landwirtschaft nicht.⁸ In dieser Hinsicht mußte also beinahe am Nullpunkt begonnen werden.

Der Aufbau einer Unternehmenslandschaft erfolgte auf zweierlei Weise: Zum einen, indem die Treuhandanstalt die ihr übertragenen Unternehmen, soweit dies möglich war, in die Hände von privaten Eigentümern gab, zum anderen, indem der Staat die Gründung neuer Unternehmen unterstützte. Häufig ging beides Hand in Hand. So hat die Treuhandanstalt etwa 25 000 kleinere Objekte wie Einzelhandelsläden, Gaststätten oder Lichtspielhäuser vorwiegend an Ostdeutsche übertragen, die sich auf diese Weise eine Existenz schaffen konnten. Größere Unternehmen sind demgegenüber häufig an westdeutsche oder ausländische Investoren gegangen, die ein erfolversprechendes Unternehmenskonzept vorweisen konnten.

Die rasche Privatisierung und Reprivatisierung der vorhandenen Unternehmen war ein entscheidender Schritt zu ihrer Sanierung (vgl. Kapitel B.I). Die großen Lücken im Angebot ließen sich damit aber nicht schließen. Dazu bedurfte es der Gründung einer Vielzahl neuer Unternehmen. Das betraf vor allem den stark unterentwickelten Dienstleistungsbereich. Dort und teilweise auch anderswo konnten diese Lücken zumindest in zahlenmäßiger Hinsicht inzwischen weitgehend geschlossen werden.

Es ist noch immer nicht leicht, sich ein genaues Bild vom Gründungsgeschehen zu machen. Zwar liefert die Statistik der Gewerbeanzeigen einige Anhaltspunkte. Danach hat es Anfang der neunziger Jahre einen Gründungsboom gegeben, der jedoch später abebbte. Im Zeitraum von 1990 bis 1995 sind insgesamt rund 1,3 Millionen Gewerbeanmeldungen eingegangen, denen rund 600 000 Abmeldungen gegenüberstehen (Tabelle 5). Das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, veranschlagt aber den tatsächlichen Gründungssaldo deutlich niedriger — kumuliert über den gleichen Zeitraum auf rund 300 000. Dazu paßt die Zahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen, die das Statistische Bundesamt mit rund 500 000 ausweist, was unter Berücksichtigung eines Ausgangsbestands von 200 000 Personen ebenfalls auf einen Zuwachs von 300 000 hinausläuft.

Inzwischen verläuft das Gründungsgeschehen offensichtlich in ruhigeren Bahnen. Das darf nicht zu dem Fehlschluß verleiten, daß der Aufbau der neuen Unternehmenslandschaft abgeschlossen ist. Es bedarf vielmehr weiterhin einer hohen Gründungsdynamik, damit der augenblickliche Besatz an Unternehmen in Ostdeutschland gehalten werden kann. Denn in letzter Zeit steigt auch die Zahl der Liquidationen kräftig an.

Tabelle 5: Gewerbeanzeigen in Ostdeutschland 1990–1997 (1 000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Anmeldungen	281	293	214	190	171	170	149	150
Abmeldungen	27	100	121	120	119	131	124	127
Saldo	254	193	94	70	51	39	25	23
<i>Nachrichtlich:</i>								
Gründungen	110	140	96	79	74	76	86	92
Liquidationen	.	11	24	41	44	49	74	81
Saldo	.	129	72	38	30	24	11	11
Selbständige und mithelfende Familienangehörige ^a	.	371	418	462	501	515	518	534
Veränderung zum Vorjahr (vH)	.	.	47	44	39	14	3	16

^aInlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

⁸ Ende 1989 existierten in der DDR knapp 200 000 selbständig Erwerbstätige und mithelfende Familienangehörige. Davon hatten rund 25 000 einen Kommissionsvertrag abgeschlossen oder eine staatliche Beteiligung aufgenommen.

4. Verwerfungen in den Produktions- und Beschäftigungsstrukturen

Der Übergang zur Marktwirtschaft stellte auch die Weichen für die strukturelle Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft. Denn anders als in der sozialistischen Planwirtschaft, in der die Produktionsziele und Produktionsbedingungen von den staatlichen Stellen vorgegeben waren, mußten sich fortan unternehmerische Aktivitäten an Preisen auf den Güter- und Faktormärkten orientieren, die weitgehend der Markt vorgab. Zwar basierte auch die sozialistische Wirtschaftsrechnung auf Preisen, die für die Kombinate und Betriebe Richtschnur waren. Doch die Preisstruktur in der Planwirtschaft war eine ganz andere als die in der Marktwirtschaft. Der Übergang von einem zum anderen Wirtschaftssystem ist daher auch als Preisschock interpretiert worden.

Es überraschte nicht, daß nach der Wende vor allem Produzenten von Industriegütern unter starken Anpassungsdruck gerieten, besonders wenn die Güter aufgrund ihrer Beschaffenheit überregional leicht handelbar waren bzw. leicht durch andere Güter ersetzt werden konnten. Dagegen besaßen Produzenten von Dienstleistungen bessere Ausgangsbedingungen, und zwar aus mehreren Gründen:

- Sie konnten rasch in die Lücken stoßen, die die sozialistische Planwirtschaft hinterlassen hatte — bei Dienstleistungen war die Bevölkerung in vieler Hinsicht unterversorgt.
- Sie mußten sich nicht gleich des Konkurrenzdrucks westlicher Anbieter erwehren, denn es dauerte etwas, bis sich diese mit eigenen Niederlassungen ausbreiteten. Selbst im Handel, wo westliche Unternehmen rasch das Feld besetzten, blieben ihnen zunächst ausreichende Nischen.
- Und sie konnten von dem raschen Einkommensanstieg profitieren. Denn dieser schaffte Raum für eine kräftige Expansion der Nachfrage nach Dienstleistungen. Auf diese Weise ließen sich auch die Preisanpassungen durchsetzen, die beim Übergang zur Marktwirtschaft notwendig wurden.

Inzwischen hat sich die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur deutlich verändert: Das Produzierende Gewerbe hat stark an Gewicht verloren, die Dienstleistungsbereiche im weiteren Sinne haben entsprechend gewonnen (Tabelle 6). Innerhalb dieser beiden großen Bereiche gibt es jedoch jeweils einen bedeutsamen Unterschied zur westdeutschen Wirtschaftsstruktur: In Ostdeutschland ist das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes recht klein und das des Baugewerbes entsprechend groß. Darin spiegeln sich einerseits der enorme Anpassungsdruck, der auf dem industriellen Sektor lastete, und andererseits das hohe Niveau der Bautätigkeit, von der die ortsansässige Bauwirtschaft profitierte. Allerdings sieht es so aus, als ob sich diese strukturellen Verwerfungen nun wieder zurückbilden: Der industrielle Sek-

Tabelle 6: Struktur der nominalen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern 1990–1997 (vH)

	1990		1991	1998	Nachrichtlich: Alte Bundesländer 1998
	1. Hj. ^a	2. Hj.			
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	7,1	3,3	3,3	1,7	1,0
Produzierendes Gewerbe	53,1	41,6	36,1	34,1	32,8
darunter:					
Verarbeitendes Gewerbe	.	.	16,6	17,6	26,4
Baugewerbe	.	.	11,8	12,6	4,2
Handel und Verkehr	13,3	18,0	14,6	12,8	14,7
Dienstleistungsunternehmen	8,5	16,9	21,4	32,1	38,6
Staat, private Haushalte, private					
Organisationen ohne Erwerbzzweck	18,0	20,2	24,6	19,3	12,9
Alle Bereiche	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aZu Preisen und in Mark der DDR.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

tor wächst mittlerweile wieder kräftig, und die Bauwirtschaft schrumpft. Doch auch innerhalb des Dienstleistungsbereichs gibt es beim Strukturmuster Abweichungen: Die konsumnahen Dienstleistungsbereiche haben im Osten ein stärkeres und die produktionsnahen ein entsprechend geringeres Gewicht als im Westen. Schließlich ist auch der Anteil des Staates immer noch vergleichsweise groß: Den ostdeutschen Gebietskörperschaften ist es bisher nicht im ausreichenden Maße gelungen, Aufgaben auf private Dienstleister zu verlagern (vgl. Kapitel B.IV).

Auf längere Sicht wird sich die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur weitgehend an die westdeutsche Struktur angleichen. Bei identischen Produktionsbedingungen gibt es nur realistische Chancen für eine substitutive Arbeitsteilung zwischen beiden Teilen Deutschlands, nicht indes für eine komplementäre (Brenke und Schmidt 1999).

Der in Gang befindliche strukturelle Normalisierungsprozeß belastet derzeit die Wachstumsdynamik. Da das expandierende Verarbeitende Gewerbe und die schrumpfende Bauwirtschaft jeweils ein etwa gleich großes Gewicht besitzen, heben sich beide Effekte im großen und ganzen auf. Doch sollte man nicht nur auf den Saldo sehen: Der Zugewinn beim Verarbeitenden Gewerbe beruht auf einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, der Verlust beim Baugewerbe hingegen auf einer Sättigung des Bedarfs. So gesehen ist die ostdeutsche Wirtschaft nun in einer neuen Entwicklungsphase, die in naher Zukunft wieder zu höheren Wachstumsraten bei der Produktion und damit zu einer Beschleunigung des Aufholprozesses führen dürfte.

5. Besorgniserregende Lage auf dem Arbeitsmarkt

Der gewaltige Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozeß war nicht ohne einen einschneidenden Personalabbau möglich — gemessen an westlichen Maßstäben waren die Betriebe und staatlichen Verwaltungen um ein Mehrfaches überbesetzt. Im Vergleich zur Zeit vor der Wende sind in Ostdeutschland inzwischen rund zwei Fünftel aller Arbeitsplätze verlorengegangen (Tabelle 7). Es galt deshalb, die Folgen abzufedern. Die Hauptlast hatten dabei die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialpolitik zu tragen (vgl. Kapitel B.V).⁹ Die Arbeitsmarktpolitik hat anfangs versucht, den Personalabbau zeitlich zu strecken; sie hoffte auf einen baldigen Aufbau anderswo. Für viele Arbeitslose wurden zunächst arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Auffangbecken: So bildeten sich in einer Reihe von Betrieben sogenannte Beschäftigungsgesellschaften, die aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert wurden. Zudem handelte die Treuhandanstalt mit den Investoren in den meisten Fällen Beschäftigungsverpflichtungen aus und entschädigte diese durch entsprechende Nachlässe beim Kaufpreis. Das sicherte Arbeitsplätze, wenn auch oftmals nur für begrenzte Zeit. Schließlich wurde eine große Zahl von Menschen in Qualifizierungsmaßnahmen oder, wenn sie sich im fortgeschrittenen Alter befanden, in den Vorruhestand geschickt. Auf diese Weise wurden anfangs bis zu 2 Millionen Personen aus dem Arbeitsmarkt genommen. Auf dem Höhepunkt der Beschäftigungskrise Ende 1992/Anfang 1993 bezogen fast 900 000 Personen Vorruhestandsgeld oder Altersübergangsgeld. Nach den Ergebnissen des Arbeitsplatz-Monitors der Bundesanstalt für Arbeit kehrte der ganz überwiegende Teil der Personen im Alter von 55 bis 65 Jahren, die den Arbeitsplatz verloren, nicht wieder ins Erwerbsleben zurück, sondern ging in den regulären Ruhestand (Infratest).

Auch noch heute spielen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle zur Entlastung des Arbeitsmarkts. Im vergangenen Jahr waren fast 1 Million Personen in verschiedenen Maßnahmen untergebracht, die anderenfalls die ohnehin große Zahl von registrierten Arbeitslosen noch erhöht hätten. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß weiterhin fast 2 ½ Millionen Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt fehlen.

⁹ Zu den Einzelheiten vgl. Wolfinger und Brinkmann (1996).

Tabelle 7: Zur Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt 1989–1998 (1 000 Personen)

	1989	1990	1991	1994	1998
Inländische Erwerbspersonen	9 858	9 164	8 503	7 798	7 757
Registrierte Arbeitslose	0	241	913	1 142	1 375
Erwerbstätige Inländer	9 858	8 923	7 590	6 659	6 382
Selbständige und mithelfende Familienangehörige	187	252	371	501	545
Arbeitnehmer	9 671	8 671	7 219	6 155	5 837
Einpendler abzüglich Auspendler	2	-68	-269	-326	-327
Erwerbstätige im Inland	9 860	8 855	7 321	6 330	6 055
<i>Nachrichtlich:</i>					
Entlastung durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen ^a	0	543	1 881	1 873	982
^a Beschäftigungsäquivalent.					

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.

Der Abbau einer größeren Zahl von Arbeitsplätzen war unvermeidlich. Die Wirtschaft der DDR besaß ein sehr hohes Beschäftigungsniveau, in dem die Ineffizienz der planwirtschaftlichen Produktionsweise zum Ausdruck kam. Ein solches Niveau war unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht durchzuhalten. Eine Prognose von ifo und IAW vom Frühjahr 1990 bezifferte das Freisetzungspotential treffsicher auf 30 vH (IAW 1990). Trotzdem stellt sich die Frage, ob der Beschäftigtenabbau so drastisch ausgefallen wäre, wenn die Lohnpolitik anfangs mehr Rücksicht auf die geringe Leistungskraft der Unternehmen genommen hätte. Dann wären möglicherweise auch mehr neue Arbeitsplätze geschaffen worden als Ersatz für alte Arbeitsplätze, die nicht zu retten waren.

Seit 1992 hat sich die Zahl der Personen, die in Ostdeutschland in einem Arbeitsverhältnis stehen, bei 6 Millionen stabilisiert, solche in subventionierter Beschäftigung eingeschlossen. Gleichwohl bleibt die Lage auf dem Arbeitsmarkt labil. Offene oder verdeckte Arbeitslosigkeit als Zwischenetappe auf dem Weg in ein neues Arbeitsverhältnis oder in den vorzeitigen Ruhestand gehört für sehr viele Menschen weiterhin zur Alltagserfahrung (vgl. Kapitel D).

Die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit im Osten resultiert nicht so sehr aus der geringen Nachfrage nach Arbeitskräften, sondern vor allem aus dem hohen Angebot an Arbeitssuchenden, nicht zuletzt bedingt durch die im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höhere Erwerbsquote verheirateter Frauen. Es wird schwierig sein, das große Potential im Markt unterzubringen. Dazu bedarf es einer stärkeren Lohnspreizung sowie eines Abbaus von beschäftigungshemmenden Regulierungen. In dieser Hinsicht ist der Osten dem Westen zwar inzwischen schon einige Schritte voraus. Aber bis sich dies in einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen niederschlägt, ist es noch ein weiter Weg.

III. Die aktuelle Lage und die Perspektiven

Die konjunkturelle Abkühlung, die sich in Westdeutschland seit der Jahresmitte 1998 zeigt, macht sich in Ostdeutschland bisher kaum bemerkbar. Die gesamtwirtschaftliche Produktion ist nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im vierten Quartal 1998 vergleichsweise kräftig gestiegen und übertraf das Vorjahresergebnis um 2 ½ vH (Tabelle 8). Dennoch reichte das nicht aus, um die in der ersten Jahreshälfte recht schwache Entwicklung wettzumachen. Im ganzen Jahr lag die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts nur um 2 vH und damit fast einen Prozentpunkt niedriger als in Westdeutschland.¹⁰

¹⁰ Das Statistische Bundesamt hat Ende April im Zuge der Umstellung der VGR auf das ESVG 95 die Ergebnisse der BIP-Berechnungen in größerem Umfang revidiert. Damit verbunden war die Einstellung der getrennten Ermittlung von VGR-Angaben für Ost- und Westdeutschland. Die Angaben in diesem Bericht beruhen daher auf unrevidierten Angaben.

Tabelle 8: Bruttowertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt^a in Ostdeutschland: Ergebnisse der vierteljährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1997 und 1998 (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH)

	1997	1998	1997				1998			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
Produzierendes Gewerbe	3,7	2,9	3,1	4,2	4,1	3,4	8,8	-0,8	1,3	3,1
Handel und Verkehr	1,1	1,4	1,8	2,2	0,1	0,3	1,6	-0,5	2,0	2,4
Dienstleistungen	2,9	4,8	3,7	3,2	2,5	2,3	3,5	4,9	5,0	5,7
Staat und priv. Organisationen ohne Erwerbszweck	-1,8	-1,3	-1,3	-1,9	-2,1	-2,0	-2,8	-1,9	-0,6	0,0
Bruttowertschöpfung (bereinigt)	1,8	2,1	1,9	2,3	2,0	1,1	3,9	0,0	1,8	2,8
Bruttoinlandsprodukt	1,7	2,0	1,8	2,3	1,9	0,9	3,6	0,0	1,7	2,6
<i>Nachrichtlich:</i>										
Arbeitsvolumen	-3,7	0,3	-4,0	-1,9	-4,7	-4,3	-0,6	-2,6	1,0	4,0
Produktivität	5,6	1,7	6,1	4,2	6,9	5,4	4,2	2,7	0,7	-1,4
Lohnstückkosten ^b	-2,7	-1,9	-1,2	-2,6	-3,9	-2,7	-4,8	-0,6	-1,0	-1,0

^aIn Preisen von 1991. — ^bBruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in Relation zum realen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Für Schubkraft sorgt nach wie vor das Verarbeitende Gewerbe. Dort überstieg die Produktion im vierten Quartal 1998 den Vorjahresstand abermals um fast 10 vH. Wegen der vergleichsweise geringen Exportorientierung der ostdeutschen Unternehmen wirkt sich der Rückgang der Nachfrage aus den Krisenregionen (Asien, Rußland und teilweise Südamerika) nicht so stark wie bei den westdeutschen Unternehmen aus. Zudem erhöhte sich die Wertschöpfung im Dienstleistungsgewerbe kräftig. Dies war freilich auch auf den verstärkten Einsatz beschäftigungspolitischer Maßnahmen zurückzuführen: Ein großer Teil der zusätzlichen ABM-Kräfte ist offensichtlich im Dienstleistungssektor untergekommen, und das schlägt sich dort in einer höheren Wertschöpfung nieder. Selbst die Bauproduktion konnte, trotz ungünstiger Witterung, etwas ausgeweitet werden. Dazu haben vermehrte Aufträge von Bahn und Post sowie der öffentlichen Hand beigetragen.

Der vergleichsweise starke Produktionsanstieg gegen Jahresende ist somit teilweise Sonderfaktoren zuzuschreiben. Er kann nicht extrapoliert werden. Die konjunkturelle Flaute in Westdeutschland dürfte in Kürze auch in Ostdeutschland spürbar werden. Die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe dürfte ungeachtet der Fortschritte beim Aufbau einer neuen industriellen Basis deutlich langsamer zunehmen als bisher, und im Baugewerbe dürfte sie wieder schrumpfen. Diese dämpfenden Effekte werden vermutlich nur zum Teil durch eine etwas stärkere Zunahme der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor kompensiert, die vornehmlich daher rührt, daß die Realeinkommen wieder etwas rascher steigen werden.

Von daher bleiben auch die Perspektiven für den Arbeitsmarkt düster. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich zwar im letzten Jahr erstmals seit längerem wieder deutlich erhöht (Tabelle 9). Aber der Zuzugewinn ist einzig und allein der verstärkten Einstellung von ABM-Kräften zuzuschreiben. Am Jahresende 1998 wurden fast 400 000 Personen in AB-Maßnahmen gezählt, doppelt so viele wie am Jahresanfang. Ohne diese Maßnahmen wäre die Zahl der Erwerbstätigen erneut kräftig gesunken und die der registrierten Arbeitslosen entsprechend gestiegen.

Es wird nun sichtbar, daß in Ostdeutschland zwar in großem Umfang hochmoderne Produktionskapazitäten, aber bisher nicht in nennenswertem Umfang Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. In der Industrie, wo der Erneuerungsprozeß sich in einer kräftig steigenden Produktion niederschlägt, sind in den letzten beiden Jahren praktisch keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen worden.

Die hohe Arbeitslosigkeit ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die beachtlichen Erfolge beim wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen oder kleingeredet werden. Dadurch erscheinen auch die Perspektiven in einem ungünstigen Licht. Die Folge ist, daß unentwegt nach zusätzlichen staatlichen Maßnahmen gerufen wird.

Tabelle 9: Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland 1997 und 1998 (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH)

	1997	1998	1997				1998			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
Erwerbstätige insgesamt (Inlandskonzept)	-3,0	-0,4	-2,9	-2,7	-3,5	-2,9	-2,1	-1,3	0,5	1,3
darunter:										
Abhängig Beschäftigte	-3,6	-0,8	-3,4	-3,3	-4,1	-3,4	-2,6	-1,8	-0,1	1,0
Land- und Forstwirtschaft	-0,6	-0,6	2,4	1,2	-3,3	-2,2	-6,6	-2,3	2,3	3,4
Produzierendes Gewerbe	-4,7	-2,5	-6,0	-4,6	-4,8	-3,2	-2,4	-3,7	-2,4	-1,5
Handel und Verkehr	-2,3	-1,5	-2,1	-2,7	-2,6	-1,8	-2,7	-1,9	-1,2	-0,1
Dienstleistungsunternehmen	-1,0	4,0	-0,1	-0,1	-1,9	-1,9	1,0	3,7	5,2	5,9
Staat, private Organisationen ohne Erwerbszweck	-5,2	-1,9	-4,0	-5,0	-5,9	-6,1	-5,1	-3,3	-0,1	-0,8
Registrierte Arbeitslose	16,7	0,7	9,7	12,9	21,0	24,0	13,8	7,1	-5,2	-12,7
Kurzarbeiter	-30,2	-29,9	-31,4	-31,6	-27,1	-28,3	-36,9	-30,0	-27,8	-16,8
ABM-Beschäftigte	-15,5	29,3	-5,4	-13,5	-21,4	20,6	-23,5	8,2	62,8	74,9
Nichterwerbstätige Maßnahmen- teilnehmer ^a	-12,4	-12,3	-7,6	-10,9	-14,2	-17,1	-19,6	-14,0	-8,3	-6,0
darunter:										
Personen in vorzeitigem Ruhestand	-21,3	-14,9	-20,5	-21,1	-21,8	-22,0	-21,1	-16,7	-12,3	-8,2

^aPersonen nach §§ 125, 126, 428 SGB III, Teilnehmer an Sprachkursen, Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung (Vollzeit), Personen im vorzeitigen Ruhestand.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.

Die Befunde, die dieser Bericht präsentiert, zeichnen keineswegs ein düsteres Bild. Die ostdeutsche Wirtschaft ist auf einem guten Weg. Zwar kommt sie nicht so rasch voran, wie es wünschenswert wäre. Aber Ungeduld wäre ein schlechter Ratgeber. Die Hilfen des Staates für den Osten sind auf langfristige Wirkungen hin angelegt. Neue Förderprogramme würden den Aufbauprozess nicht nennenswert beschleunigen.

B. Der Einfluß der Wirtschaftspolitik: Rasche Umstrukturierung und soziale Flankierung

Einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands hatte die Wirtschaftspolitik zu leisten. Sie hat mit großem Engagement eine Doppelstrategie verfolgt — einerseits mit Mitteln der Wirtschaftsförderung den Aufbau zu unterstützen und andererseits mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik die Folgen des Transformationsprozesses für die Menschen abzufedern. Sie ist damit einem Ratschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gefolgt, obsolete Arbeitsplätze nicht zu konservieren, sondern den von Arbeitslosigkeit Betroffenen eine neue Perspektive zu eröffnen oder ihnen wenigstens eine akzeptable materielle Lebensgrundlage zu sichern (Sachverständigenrat 1991). Angesichts der gewaltigen Aufgabe und der vielfältigen Widerstände im politischen Bereich war dies alles andere als selbstverständlich. Das heißt nicht, daß alles gut gelaufen ist. In Teilbereichen sind auch gravierende Fehlentscheidungen getroffen worden; das gilt insbesondere für die Lohnpolitik.

I. Sanieren durch Privatisieren

Beim Aufbau einer neuen Wirtschaftsbasis in Ostdeutschland kam, neben der Gründung neuer Unternehmen, der Umstrukturierung und Sanierung der früheren Kombinate und Volkseigenen Betriebe eine Schlüsselrolle zu. Die Wirtschaftspolitik setzte dabei vor allem auf deren rasche Privatisierung. Dafür gab es gute Gründe. Eine staatliche Organisation wäre mit dieser Aufgabe völlig überfordert gewesen. Denn die überwiegende Mehrzahl der rund 8 500 Unternehmen, die aus der Aufspaltung der Kombinate und Volkseigenen Betriebe sowie ihrer Umwandlung in Kapitalgesellschaften hervorgegangen waren, befanden sich in denkbar schlechtem Zustand: Der Anlagenbestand war zum größten Teil veraltet und verschlissen, die Produktion fand kaum noch Abnehmer, dem Management fehlte marktwirtschaftliches Wissen, und fast überall gab es zuviel Personal. Die Treuhandanstalt (THA) als Zwischeneigentümerin der heruntergewirtschafteten Unternehmen stand somit vor einer Herkulesaufgabe. Ihre Strategie konnte nur lauten: Sanieren durch privatisieren. Daraus ergab sich auch die zeitliche Reihenfolge, nämlich erst privatisieren und danach sanieren.

Die Arbeit der THA ist ausführlich in der wissenschaftlichen Literatur behandelt worden.¹¹ Sie hat dort überwiegend Anerkennung gefunden. In einem relativ kurzen Zeitraum von vier Jahren sind über 20 000 Unternehmen, Unternehmens- bzw. Betriebsteile sowie andere Vermögensobjekte privatisiert, reprivatisiert, kommunalisiert sowie, wenn es unumgänglich war, liquidiert worden (Tabelle 10).¹² Eine derartige Leistung hatte anfangs niemand der THA zugetraut. Sie ist auch deshalb hoch zu bewerten, weil die Erfahrungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern zeigen, daß dort die Privatisierung alles andere als ein Selbstgänger ist (Błaszcyk und Woodward 1996).

Tabelle 10: Zur Privatisierung der ehemaligen Kombinate und Volkseigenen Betriebe in Ostdeutschland 1990–1998 (kumulierte Anzahl am Jahresende)

	1990	1994	1998
Unternehmensobjekte insgesamt	8 490	23 200	23 610 ^c
Abgebaut ^a	680	19 120	20 370
davon:			
privatisiert	570	14 600	15 130
vollständig/mehrheitlich privatisierte Unternehmen	–	6 550	6 980
privatisierte Betriebs-/Unternehmensteile	–	8 050	8 150
reprivatisiert (Unternehmen und Unternehmensteile)	110 ^b	4 360	4 510
liquidiert (Liquidation abgeschlossen)	–	160	730
Durch Fusion/Aufspaltung aufgelöst	–	330	500
Im Portfolio der THA/BvS	7 810	3 750	2 740
davon:			
in Liquidation	120	3 560	2 710
im Operativbestand	7 690	190	30

^aOhne Objekte, die kommunalisiert oder anderwärtig verwertet wurden. — ^bOhne 3 000 Rückgaben nach dem Unternehmensgesetz der DDR vom 7.3.1990, die den Regelungen des Vermögensgesetzes anzupassen waren (Nachbearbeitung/Heilung). — ^cEinschließlich 190 Gesellschaften bzw. Objekten, die aus dem THA-Unternehmensbestand nicht der BvS, sondern anderen Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt (TLG/BMGB) zur Privatisierung bzw. Verwertung übertragen wurden.

Quelle: BvS.

¹¹ Vgl. dazu etwa Fischer et al. (1993), Brücker (1995), Freese (1995), Schmidt (1995), Bös (1996) und Dyck (1997) sowie die dort angegebene, umfangreiche Literatur.

¹² Nicht eingeschlossen sind hier die ca. 25 000 Objekte, die im Rahmen der sogenannten Kleinen Privatisierung einen neuen Eigentümer fanden.

Die Strategie der THA zielte darauf hin, möglichst solche Investoren zu finden, die ihr geeignet erschienen, ein Unternehmen in eine erfolgreiche Zukunft zu führen. Dafür hat sie in der Regel umfangreiche finanzielle Vorleistungen erbracht. Ihre Arbeit kann deshalb nicht allein aufgrund der hohen Zahl der Privatisierungen bewertet werden. Sie muß sich auch und gerade danach bemessen, welchen Weg die privatisierten Unternehmen inzwischen zurückgelegt haben — wie weit sie also bei der Sanierung vorangekommen oder ob sie gescheitert sind.

Wie sich ehemalige THA-Unternehmen — im Vergleich zu den nach der Wende gegründeten Unternehmen — im Wettbewerb schlagen, darüber gibt es nur wenige Informationen.¹³ Die BvS als Nachfolgeorganisation der THA überwacht zwar im Rahmen des Vertragsmanagements die Einhaltung der Verträge. Aber dabei kontrolliert sie im wesentlichen nur, ob die Investoren ihren vertraglich fixierten Verpflichtungen (Investitions- und Beschäftigungszusagen, Kaufpreiszahlung) nachkommen. Eine Beurteilung betriebswirtschaftlicher Kennziffern findet nicht statt. Das Monitoring endet zudem, sobald beide Seiten ihre Verpflichtungen erfüllt haben, in der Regel also nach einigen Jahren.

1. Ehemalige Treuhandunternehmen in verschiedenen Umfragen

Eine Informationsquelle sind die Umfragen des DIW unter ostdeutschen Industrieunternehmen. Die befragten Unternehmen sind dabei gehalten, den früheren und jetzigen Eigentumsstatus anzugeben. Im Sommer 1991, bei der ersten Umfrage, waren noch 86 vH der Unternehmen im Besitz der THA, Anfang 1998, bei der letzten Umfrage, fanden sich dagegen so gut wie keine Unternehmen mehr, die den Nachfolgeeinrichtungen der THA allein oder mehrheitlich gehörten (Tabelle 11).¹⁴

Die rasche Privatisierung von THA-Unternehmen, nicht jedoch die Gründung neuer Unternehmen, hat anfangs im Verarbeitenden Gewerbe die Veränderung der Eigentumsverhältnisse dominiert. Um die Jahreswende 1993/1994 machten ehemalige THA-Unternehmen in der DIW-Stichprobe drei Fünftel aller ostdeutschen Industrieunternehmen aus. Seither geht ihr Anteil kontinuierlich zurück, zum einen, weil ständig neue Unternehmen gegründet werden, zum anderen aber auch, weil privatisierte Unternehmen scheitern und aus dem Markt ausscheiden. Inzwischen übertrifft die Zahl der nach 1989 gegründeten Betriebe die der ehemaligen THA-Unternehmen; nur bei der Beschäftigung haben letztere mit rund zwei Dritteln noch ein deutliches Übergewicht.¹⁵

Etwa drei Viertel der ehemaligen THA-Unternehmen gehören in der DIW-Umfrage keinem Unternehmensverbund an und können mithin als eigenständige Unternehmen bezeichnet werden (Tabelle 12). Die anderen sind, bis auf wenige Ausnahmen, im Besitz eines westdeutschen oder ausländischen Unternehmens. Die Überzahl der eigenständigen Unternehmen besagt allerdings nichts über ihre Bedeutung. Diese Unternehmen sind, gemessen an der Beschäftigtenzahl, erheblich kleiner als die Verbundunternehmen — im Durchschnitt sind sie nur halb so groß.¹⁶ Bei der Privatisierung größerer Unternehmen sind praktisch nur Investoren aus dem Westen zum Zuge gekommen. Gleichwohl ist die mitunter verbreitete Vorstellung unzutreffend, die ostdeutsche Industrie sei weitgehend in westdeutscher oder ausländischer Hand (Thimann 1996; Windolf 1996; anders hingegen Grunert et al. 1998).

¹³ Zu den wenigen Veröffentlichungen zählt die umfangreiche und gründliche Studie von Barjak et al. (1996) über die durch Management-Buy-Out privatisierten Unternehmen.

¹⁴ Die letzte Umfrage erfaßte rund 3 800 Unternehmen mit etwa 250 000 Beschäftigten.

¹⁵ Die DIW-Umfragen richten sich an die Unternehmen der Industrie. Das Forschungsinstitut SÖSTRA, das ähnliche Umfragen durchführt, nimmt die Unternehmen des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in den Blick. So kommt SÖSTRA auf der Basis einer hochgerechneten Stichprobe zu dem Befund, daß der Anteil der Beschäftigten in ehemaligen THA-Unternehmen an allen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe reichlich ein Drittel beträgt. Die Stichprobe enthält allerdings nur die vollständig privatisierten, nicht aber die übrigen früheren THA-Unternehmen, insbesondere nicht die reprivatisierten Unternehmen (Wahse und Schaefer 1998).

¹⁶ Verglichen mit der Beschäftigtenzahl der früheren Kombinate und Volkseigenen Betriebe sind inzwischen auch privatisierte und reprivatisierte ehemalige Staatsbetriebe sehr klein. Das liegt teils daran, daß die THA diese aufspalten mußte, um Investoren zu finden, teils aber auch daran, daß vor und nach der Privatisierung ein großer Teil des Personals abgebaut wurde.

Tabelle 11: Unternehmen und Beschäftigte in der ostdeutschen Industrie nach ihrem Eigentumsstatus und ihrer Entstehung 1991–1998 (vH)

	Sommer 1991	Sommer 1992	Winter 1993/94	Frühjahr 1995	Herbst 1996	Anfang 1998
<i>Unternehmen</i>						
Private Unternehmen	14	66	94	99	99	100
<i>davon nach Eigentumsstatus:</i>						
Eigenständige Unternehmen	9	49	80	77	77	77
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	5	17	14	22	22	23
<i>davon nach Entstehungsgeschichte:</i>						
Privatisierte Unternehmen	X ^a	48 ^b	41	34	33	24
Reprivatisierte Unternehmen	X ^a	.	20	17	13	12
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	X ^a	5	7	5	8	9
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	X ^a	13	26	43	44	55
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	86	34	6	1	1	0
<i>Unternehmen insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Beschäftigte</i>						
Private Unternehmen	8	41	76	95	95	99
<i>davon nach Eigentumsstatus:</i>						
Eigenständige Unternehmen	1	19	42	50	51	49
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	7	23	34	45	44	50
<i>davon nach Entstehungsgeschichte:</i>						
Privatisierte Unternehmen	X ^a	36 ^b	55	60	57	53
Reprivatisierte Unternehmen	X ^a	.	8	13	10	12
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	X ^a	2	5	2	6	6
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	X ^a	3	7	20	22	28
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	92	59	24	5	5	1
<i>Unternehmen insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100

^aAusweis wegen zu geringer Fallzahl nicht sinnvoll. — ^bEinschließlich reprivatisierter Unternehmen.

Quelle: Umfragen des DIW vom Sommer 1991, vom Sommer 1992, vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

Tabelle 12: Ostdeutsche Industrieunternehmen^a nach Eigentumsstatus, Größe und Zweig 1998 (vH)

	Privatisierte Unternehmen	Reprivatisierte Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	Unternehmen insgesamt
<i>Eigentumsstatus</i>					
Eigenständige Unternehmen	63	86	91	81	77
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	37	14	9	19	23
<i>Größenklasse</i>					
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
1 bis 9	3	11	18	33	22
10 bis 19	10	19	18	24	19
20 bis 49	30	40	33	28	30
50 bis 99	23	19	23	10	16
100 bis 199	19	8	5	3	8
200 bis 499	11	3	3	2	4
500 und mehr	4	0	0	0	1
<i>Ausgewählte Industriezweige^b</i>					
Steine und Erden	6	7	4	7	7
Eisen, NE-Metalle, Gießereien	4	3	0	2	3
Chemie	6	4	2	3	4
Metallverformung/Oberflächenveredlung	4	4	4	6	5

noch Tabelle 12

	Privatisierte Unternehmen	Reprivatisierte Unternehmen	Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	Unternehmen insgesamt
Stahl- und Leichtmetallbau	7	5	6	7	6
Maschinenbau	17	8	8	13	13
Straßenfahrzeugbau	3	1	2	1	2
Elektrotechnik	11	5	6	13	11
EBM-Waren	4	5	3	4	4
Holzverarbeitung	4	6	3	4	4
Papier- und Pappeverarbeitung	1	3	2	1	1
Druck	2	4	9	6	5
Kunststoff	4	8	2	8	6
Textil/Bekleidung	6	13	5	4	5
Nahrungs- und Genußmittel	10	11	22	3	8
<i>Unternehmen insgesamt</i>	100	100	100	100	100

^aPrivate Unternehmen. — ^bSYPRO-Systematik.

Quelle: Umfrage des DIW von Anfang 1998.

Es fällt auf, daß sich das Branchenbild bei den ehemaligen THA-Unternehmen an das der nach 1989 gegründeten Unternehmen angenähert hat. Das war anfangs anders. Denn die THA hatte einen Unternehmensbestand im Portfolio, der die gesamte DDR-Industrie repräsentierte mit einem hohen Besatz von Unternehmen in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie sowie in der Investitionsgüterindustrie. Die Gründe für die Angleichung liegen teils in der Abwicklung von Unternehmen durch die THA, teils in den inzwischen erfolgten Marktaustritten privatisierter Unternehmen.

Seit dem Jahre 1991 führt auch das Forschungsinstitut SÖSTRA im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit und der THA/BvS Umfragen unter ehemaligen THA-Betrieben durch. Sie bezogen sich zunächst nur auf die Beschäftigungsperspektiven dieser Unternehmen,¹⁷ seit dem Jahre 1996 gibt es jedoch einen stark erweiterten Fragenkatalog.¹⁸ Nach dieser Erhebung existierten im Herbst 1998 — hochgerechnet — rund 6 300 vollständig privatisierte Ex-THA-Unternehmen mit rund 680 000 Beschäftigten in allen Wirtschaftsbereichen (Tabelle 13). Der Schwerpunkt lag im Produzierenden Gewerbe. Dort waren etwa ein Viertel aller Beschäftigten in früheren THA-Unternehmen tätig, im Verarbeitenden Gewerbe waren es etwa ein Drittel.

Tabelle 13: Beschäftigte in vollständig privatisierten ehemaligen Treuhandunternehmen nach Wirtschaftsbereichen im Herbst 1998

	Anzahl (1 000)	Struktur (vH)	<i>Nachrichtlich:</i> Anteil an allen Erwerbstätigen (vH) des jeweiligen Wirtschaftsbereichs
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	70	10	88
Verarbeitendes Gewerbe	339	50	34
Unternehmen bis 19 Beschäftigte	6	1	1
Unternehmen ab 20 Beschäftigte	333	49	59
Baugewerbe	102	15	11
Sonstige Bereiche	167	25	5
Insgesamt	678	100	11
<i>Nachrichtlich:</i>			
Produzierendes Gewerbe	511	75	25

Quelle: Wahse und Schaefer (1998).

¹⁷ Zu früheren Erhebungen vgl. Wahse et al. (1996).

¹⁸ Die letzte Erhebung wurde mit Stichtag 1. Oktober 1998 vorgenommen. Daran haben sich rund 1 000 Unternehmen beteiligt. Nicht einbezogen wurden reprivatisierte und kommunalisierte Unternehmen sowie privatisierte Unternehmensteile und Beschäftigungsgesellschaften (asset deals) (Wahse und Schaefer 1998).

Wie bei der DIW-Umfrage dominieren in der SÖSTRA-Umfrage die kleinen und mittleren Unternehmen — rund 90 vH haben weniger als 250 Beschäftigte. Großunternehmen mit 1 000 und mehr Beschäftigten sind hingegen in Ostdeutschland fast eine Rarität.

2. Wirtschaftliche Lage im Längsschnitt und im Querschnitt

Investoren, die sich Anfang der neunziger Jahre in Ostdeutschland engagierten, standen vor der Entscheidung, ob sie ein THA-Unternehmen sanieren oder statt dessen ein neues Unternehmen „auf der grünen Wiese“ aufbauen sollten. In vielen Fällen hätten sie sich wohl gegen die Übernahme eines THA-Unternehmens ausgesprochen, wenn nicht die THA potentiellen Investoren finanziell sehr weit entgegengekommen wäre. Denn die THA war an der Erhaltung möglichst vieler ihrer Unternehmen interessiert, wohl wissend, daß bei einer Nicht-Privatisierung der Standort höchstwahrscheinlich für immer verloren gewesen wäre. Auf diese Weise ist auch eine größere Zahl von Unternehmen privatisiert worden, deren Sanierungschancen von vornherein nicht sehr groß waren und die aus betriebswirtschaftlicher Sicht eigentlich hätten liquidiert werden müssen. Die THA hat zwar ihre Unternehmen durch den sogenannten Leitungsausschuß auf ihre Sanierungsfähigkeit hin überprüfen lassen, sie ist aber dessen Empfehlungen nicht immer gefolgt. Von den als nicht sanierungsfähig eingestuften Unternehmen ist ein beträchtlicher Teil privatisiert worden. Allerdings war es damals häufig schwierig, die Sanierungschancen richtig einzuschätzen. So hat ein nicht geringer Teil der Unternehmen, die als rentabel galten, keinen Käufer gefunden. Dies alles muß mit ins Bild genommen werden, wenn man sich ein Urteil über die Sanierungsfortschritte ehemaliger THA-Unternehmen bilden will.

a. Wettbewerbsfähigkeit

Aus den DIW-Umfragen läßt sich entnehmen, daß bei den früheren THA-Unternehmen der Problemdruck im Laufe der Zeit zwar erheblich abgenommen hat, daß er aber weiterhin größer ist als bei solchen Unternehmen, die nach der Wende gegründet wurden oder schon vorher privat geführt wurden (Tabelle 14): Reichlich die Hälfte aller privatisierten und reprivatisierten Unternehmen gaben bei der

Tabelle 14: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit Problemen im Wettbewerb nach Eigentumsstatus 1991–1998 (vH der Unternehmen)

	Sommer 1991	Sommer 1992	Winter 1993/94	Frühjahr 1995	Herbst 1996	Anfang 1998
Private Unternehmen	62	57	55	52	55	47
<i>davon nach Eigentumsstatus:</i>						
Eigenständige Unternehmen	73	59	55	55	56	49
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	56	52	56	45	50	40
<i>davon nach Entstehungsgeschichte:</i>						
Privatisierte Unternehmen	X ^a	62 ^b	60	55	61	52
Reprivatisierte Unternehmen	X ^a		64	65	61	51
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	X ^a	58	51	48	51	44
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	X ^a	41	45	46	50	44
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	88	84	82	53	89	57
<i>Unternehmen insgesamt</i>	85	66	57	52	55	47

^aAusweis wegen zu geringer Fallzahl nicht sinnvoll. — ^bEinschließlich reprivatisierter Unternehmen.

Quelle: Umfragen des DIW vom Sommer 1991, vom Sommer 1992, vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

Tabelle 15: Zur Umsetzung der Unternehmenskonzepte bei ehemaligen THA-Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen

	Unternehmenskonzept wurde von ... vH der Unternehmen realisiert
Land- und Forstwirtschaft	62
Energiewirtschaft, Wasserversorgung	72
Bergbau	58
Verarbeitendes Gewerbe	75
Baugewerbe	76
Handel	79
Verkehr/Nachrichtenübermittlung	87
Dienstleistungsgewerbe	83
Alle Wirtschaftsbereiche	77

Quelle: Wahse und Schaefer (1998).

letzten Umfrage Anfang 1998 zu verstehen, daß sie sich schwertun, im Wettbewerb mitzuhalten. Auffällig ist, daß auch ein hoher Prozentsatz der Unternehmen im Besitz westdeutscher Eigentümer noch nicht richtig Tritt gefaßt hat. Bei der letzten SÖSTRA-Umfrage berichtete reichlich die Hälfte der Investoren, daß sie die Sanierungsaufgabe unterschätzt hatten (Wahse und Schaefer 1998). Nur eine kleine Minderheit meinte, daß die Probleme geringer gewesen seien als zunächst befürchtet.

Während neugegründete Unternehmen in Ostdeutschland mit Problemen fertig werden müssen, die junge Unternehmen auch anderswo haben, wie Schwierigkeiten beim Marktzutritt, Mangel an Finanzierungsmitteln oder Defizite beim Management, lastet auf vielen ehemaligen THA-Unternehmen auch noch das Erbe ihrer Vergangenheit. Bei einer Reihe von Unternehmen hat sich das Sanierungskonzept als nicht tragfähig erwiesen, oder die Investoren waren mit seiner Umsetzung überfordert. Von den durch das SÖSTRA-Institut befragten Unternehmen konnte jedes vierte das zunächst mit der THA bzw. BvS vereinbarte Unternehmenskonzept nicht realisieren (Tabelle 15).

b. Produktivität

Wie sich ehemalige THA-Unternehmen gegenüber der Konkurrenz schlagen, läßt sich an verschiedenen Produktivitätsziffern ablesen. Eine gebräuchliche ist die Umsatzproduktivität. Für die Industrie bzw. für das Verarbeitende Gewerbe liegen hier aktuelle Informationen aus den Umfragen von DIW und SÖSTRA vor. Beide Erhebungen erlauben allerdings keinen unmittelbaren Vergleich mit westdeutschen Unternehmen.¹⁹ Dazu muß auf die Daten der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden, wobei die Vergleichbarkeit stark eingeschränkt ist.

Die Ergebnisse der DIW-Umfrage zeigen, daß ehemalige THA-Unternehmen bei der Umsatzproduktivität im Durchschnitt nicht schlechter abschneiden als andere Unternehmen. Privatisierte Unternehmen erreichten im Jahre 1997 fast das gleiche Produktivitätsniveau wie neugegründete Unternehmen, und auch reprivatisierte Unternehmen kamen dicht an dieses Niveau heran (Tabelle 16). Die Ergebnisse der SÖSTRA-Umfrage, die sich nur auf die privatisierten Unternehmen beziehen, fallen ähnlich aus: Gemessen an den Ergebnissen der amtlichen Statistik, erzielten ehemalige THA-Unternehmen etwa 70 vH des Pro-Kopf-Umsatzes westdeutscher Unternehmen. Inwieweit dieser Befund auch durch strukturelle Faktoren (Unternehmensgröße, Branche, Faktorausstattung) beeinflusst ist, muß dabei offenbleiben.

Die Umsatzproduktivität unterzeichnet vermutlich den tatsächlichen Produktivitätsrückstand gegenüber Westdeutschland. Denn die ostdeutschen Unternehmen arbeiten im Durchschnitt mit höheren Vorleistungen, erwirtschafteten also eine entsprechend geringere Wertschöpfung (Görzig 1998). Nach den Ermittlungen von SÖSTRA erreichten die privatisierten Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe im Jahre 1997 eine Bruttowertschöpfung je Beschäftigten von rund 90 000 DM, deutlich mehr als der Durchschnitt aller ostdeutschen Unternehmen (67 000 DM). Gemessen am Durchschnitt der westdeutschen Unternehmen waren das jedoch nur 62 vH.

¹⁹ Dies ist beim Betriebs-Panel des IAB möglich, das jedoch in dieser Hinsicht noch nicht ausgewertet werden konnte.

Tabelle 16: Umsatz je Beschäftigten in der Industrie bzw. im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach der Entstehung der Unternehmen 1997 (1 000 DM)

	Umfrage des ...		Nachrichtlich: Amtliche Statistik ^c	
	DIW ^a	SÖSTRA ^b	Ostdeutschland	Westdeutschland
Alle Unternehmen	265	X	253	356
darunter:				
Privatisierte Unternehmen	270	265	X	X
Reprivatisierte Unternehmen	241	X	X	X
Nach 1989 gegründete Unternehmen	272	X	X	X
Vor 1990 bestehende Unternehmen	211	X	X	X

^aIndustrie. — ^bVerarbeitendes Gewerbe. — ^cBetriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten; Verarbeitendes Gewerbe einschl. Bergbau.

Quelle: Umfrage des DIW von Anfang 1998; Wahse und Schaefer (1998); Statistisches Bundesamt.

c. Ertragslage

Die Durchschnittswerte verdecken freilich die große Spannweite zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Unternehmen. Sie spiegelt sich in der Streubreite der Erträge. Nach den Ergebnissen der letzten DIW-Umfrage erwirtschafteten im Jahre 1997 rund 30 vH der ehemaligen THA-Unternehmen Verluste (Tabelle 17).²⁰ Der Anteil ist fast doppelt so hoch wie bei den anderen Unternehmen. Dies zeigt einmal mehr, daß ein Teil der privatisierten und reprivatisierten Unternehmen noch immer mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen hat.

Die Probleme der ehemaligen THA-Unternehmen sind freilich nach Art und Ausmaß sehr verschieden. Sie lassen sich deshalb auch nur schwer im Rahmen einer schriftlichen Massenbefragung mit standardisierten Fragebögen erfassen. Fallstudien, die die drei Institute in früheren Berichten geliefert haben, illustrieren die enormen Schwierigkeiten, die viele dieser Unternehmen zu bewältigen hatten und teilweise noch haben. Nicht wenige sind daran gescheitert.

Tabelle 17: Ertragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen 1997 (vH der Unternehmen)

	Unternehmen mit ...				Ertragslage (noch) nicht abzuschätzen
	deutlichen Verlusten	einem ausge- glichenen Ergebnis	einem geringen Gewinn	einem akzeptablen Gewinn	
Private Unternehmen	23	29	26	18	4
davon nach Eigentumsstatus:					
Eigenständige Unternehmen	21	30	27	17	4
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	27	27	23	21	3
davon nach Entstehungsgeschichte:					
Privatisierte Unternehmen	30	29	24	15	3
Reprivatisierte Unternehmen	31	29	22	16	2
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	15	28	26	23	7
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	18	30	28	20	4
Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtungen	43	43	0	0	14

Quelle: Umfrage des DIW von Anfang 1998.

²⁰ Dies deckt sich ziemlich genau mit den Ergebnissen der SÖSTRA-Umfrage.

3. Investitionen und Arbeitsplätze

Die THA hat den Investoren nicht nur die Auflage gemacht, ein Unternehmen fortzuführen.²¹ Sie hat sie auch verpflichtet, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu erhalten bzw. zu schaffen.²² Letzteres versteht sich nicht von selbst. Zwar läßt sich in aller Regel das Sanierungsziel nur mit Investitionen erreichen, und nur mit Investitionen lassen sich Arbeitsplätze sichern. Aber wieviel Investitionen und Arbeitsplätze angemessen sind, vermag letztlich nur der Investor unter Zugrundelegung betriebswirtschaftlicher Kriterien beurteilen. Die Erfahrungen mit solchen Vertragsklauseln sind daher unterschiedlich.

Die BvS hat mehr als 15 000 Verträge zu überprüfen, in denen Investitionen in Höhe von 138 Mrd. DM sowie 860 000 Arbeitsplätze zugesagt worden sind. Sie kann darauf verweisen, daß bei den bis Ende März 1999 überprüften Verträgen per saldo die Verpflichtungen übererfüllt worden sind — bei den Arbeitsplätzen um 7 vH und bei den Investitionen sogar um 23 vH.²³ Doch ist dies nicht die ganze Wahrheit. Die Saldenbetrachtung verdeckt, daß 16 vH der Investoren ihre Investitionszusagen und 22 vH ihre Beschäftigungszusagen nicht einhalten konnten oder wollten. Zudem: Etwa ein Drittel der Unternehmen hat zwar den vertraglich vereinbarten Personalstand nach Ablauf der Vertragslaufzeit aufgestockt, ein weiteres Drittel hat ihn jedoch reduziert. Bei den bisher abgeschlossenen Nachverhandlungen zwischen der BvS und den Unternehmen drehte es sich bei rund 20 vH der Fälle um die Nichteinhaltung von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen.

4. Nachverhandlungen und Zweitprivatisierungen

Obwohl die BvS für privatisierte und reprivatisierte Unternehmen juristisch nicht in einer Fürsorgepflicht steht und ein Investor bei fehlgeschlagener Sanierung keine Vertragsanpassung oder gar die Rücknahme des Unternehmens verlangen kann,²⁴ ist sie immer wieder in Nachverhandlungen involviert. Bis zum Jahresende 1998 registrierte die BvS bei rund 40 000 abgeschlossenen Verträgen etwa 7 000 Verhandlungen, bei denen es um die Änderung bzw. Präzisierung der Vertragsinhalte oder um die Folgen der Nichterfüllung der Verträge ging (Tabelle 18). Ende 1998 führte sie noch mit rund 1 200 Vertragspartnern diesbezüglich Gespräche oder Korrespondenzen. Zwar betrifft ein beträchtlicher

Tabelle 18: Vertragsmanagement und Nachverhandlungen bei früheren Treuhandunternehmen 1994–1998 (kumuliert)

	Anzahl am Jahresende				
	1994	1995	1996	1997	1998
Vertragsbestand	35 256	37 589	38 539	39 286	39 626
davon: beendet	1 750	5 820	14 310	23 640	30 410
Laufende Nachverhandlungen	2 815	2 612	2 431	1 743	1 236
Abgeschlossene Nachverhandlungen (kumuliert seit Anfang 1995)	0	2 915	5 184	6 691	7 019
<i>Nachrichtlich:</i> Im jeweiligen Jahr					
aufgenommene Nachverhandlungen ^a	X	3 680	3 010	1 840	850
abgeschlossene Nachverhandlungen	X	3 540	2 900	2 280	1 250

^aOhne 2 800 Verträge, die von der THA übernommen wurden.

Quelle: BvS.

- ²¹ Sie hat im allgemeinen ein Unternehmen nur dann privatisiert, wenn der Investor ein Unternehmenskonzept vorlegte, das sie überzeugte — und das ihr genehm war (vgl. Schmidt 1995).
- ²² Auf diese Weise wollte die THA das „asset stripping“ verhindern.
- ²³ Bis Ende 1998 waren freilich erst 82,1 Mrd. DM an Investitionen fällig. Weitere 55,8 Mrd. DM, darunter eine Reihe von Großinvestitionen, müssen erst später nachgewiesen werden.
- ²⁴ Sie ist allerdings gehalten, die Erfüllung der Privatisierungsziele abzusichern.

Tabelle 19: Beteiligung der BvS an „Konzertierten Aktionen“

	1996	1997	1998
Anzahl	58	71	27
Finanzielle Beiträge insgesamt (Mill. DM)	375	323	269
darunter:			
Darlehen	56	84	3
Bürgschaften	35	118	30
Verzicht auf Darlehen	155	9	135
Zuschüsse	119	30	85

Quelle: BvS.

Teil davon solche Verträge, in denen Nachverhandlungen von vornherein vereinbart waren, etwa um offene Vertragsinhalte zu konkretisieren wie die Nachbewertung von Grundstücken. Aber auch derartige Fälle wurden und werden von den Investoren gern dazu benutzt, um finanzielle Zugeständnisse von der BvS zu erwirken. Nicht selten handelt es sich dabei um Investoren, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden. Das zeigen die Verhandlungsthemen, nämlich (nach der Häufigkeit) Forderungen der BvS aus Nachbewertungs-, Mehrerlös- und Spekulationsklauseln sowie Rückstellungsaufösungen und Pönalen (31 vH); Beschäftigungs- und Investitionszusagen (21 vH); Streitigkeiten über die Höhe des Kaufpreises und Zahlungsmodalitäten (16 vH).

Die Zahl der Fälle, in denen die BvS in Nachverhandlungen steht, ist allerdings — nicht zuletzt bedingt durch die Beendigung der meisten Verträge — stark rückläufig. Im Jahre 1998 wurden nur noch 850 Verhandlungen neu begonnen, 1 250 konnten beendet werden. Es bleiben jedoch eine Reihe von schwierigen Sanierungsfällen, bei denen nur eine Vertragsänderung den Fortbestand des Unternehmens zu sichern vermag. Die BvS ist in solchen Fällen gehalten, an Rettungsaktionen mitzuwirken, die seit dem Jahre 1996 die Bezeichnung „Konzertierte Aktionen“ tragen. An „Konzertierten Aktionen“ beteiligen sich außerdem die jeweiligen Landesregierungen, die Banken sowie das Management und die Belegschaft des notleidenden Unternehmens. Die Mitwirkung der BvS ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Eine davon ist die Sanierungsfähigkeit des Unternehmens. Bisher hat sie sich an 156 solcher Aktionen beteiligt. Deren Zahl war zwar im letzten Jahr deutlich niedriger als im Jahr zuvor, die finanziellen Beiträge, welche die BvS je Fall zu erbringen hatte, waren aber höher (Tabelle 19).

Die Mitwirkung der BvS an „Konzertierten Aktionen“ ist problematisch. Denn die BvS muß, in der Regel auf politischen Druck, Geld in Unternehmen investieren, für die die Eigentümer, die Banken sowie die Länder selbst nicht viel riskieren möchten. Mitunter wird damit auch nur der Gang zum Konkursrichter hinausgeschoben.

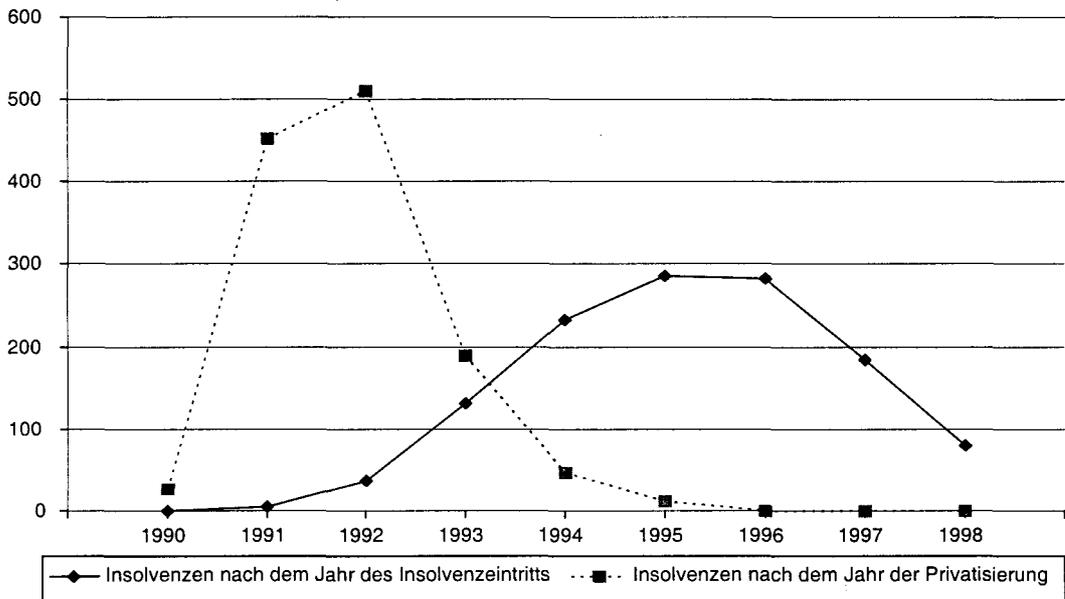
5. Marktaustritte

Eine größere Zahl von Unternehmen hat nach der Privatisierung Antrag auf Gesamtvollstreckung gestellt. Nach den Unterlagen der BvS sind im Zeitraum von 1991 bis 1998 mehr als 1 200 privatisierte Unternehmen insolvent geworden.²⁵ Bei einer Zahl von 10 000 Privatisierungsfällen ergibt das eine Abgangsrate von 12 vH.²⁶ Das ist nicht besonders hoch — im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe rechnet man mit einer jährlichen Abgangsrate von 6 bis 8 vH, und in der westdeutschen Bauwirtschaft veranschlagt man sie sogar doppelt so hoch. Das zeitliche Profil der Insolvenzfälle zeigt, daß die meisten Unternehmen etwa drei bis vier Jahre nach der Privatisierung das Handtuch geworfen haben (Schaubild 3). Den Höhepunkt erreichte die Insolvenzwelle in den Jahren 1995 und 1996 — als

²⁵ Diese Zahl umfaßt alle Unternehmen, die während der Vertragslaufzeit insolvent geworden sind.

²⁶ Eine frühere Studie von Barjak et al. (1996), die den Zeitraum bis zum Sommer 1995 abdeckt, ermittelte bei den durch MBO privatisierten Unternehmen eine ähnliche Quote (12 vH).

Schaubild 3: Privatisierte Unternehmen, die in den Jahren 1990–1998 Gesamtvollstreckung beantragt haben



Quelle: BvS.

Nachläufer der hohen Privatisierungswelle in den Jahren 1991 und 1992. Es muß bedenklich stimmen, daß eine große Zahl von ehemaligen THA-Unternehmen die Rentabilitätsschwelle immer noch nicht erreicht hat, mithin über kurz oder lang insolvent werden kann.

Es gehört zum marktwirtschaftlichen Selektionsprozeß, daß Unternehmen, die keine Perspektive haben, aus dem Markt ausscheiden. Das muß auch für ehemalige THA-Unternehmen gelten. Prüfstein muß sein, wie private Investoren (einschließlich der Banken) die Überlebensfähigkeit beurteilen — und ob sie bereit sind, ihr eigenes Geld zu riskieren. Die Wirtschaftspolitik sollte deren Entscheidung akzeptieren, auch wenn der Druck von Interessengruppen ihr das schwermachen mag. Sie sollte daher davon absehen, nichtwettbewerbsfähigen Unternehmen unter die Arme zu greifen, auch wenn damit Arbeitsplätze gehalten werden. Das verlangt schon die Fairneß gegenüber anderen Unternehmen, von denen mit Recht erwartet wird, daß sie sich aus eigener Kraft im Markt behaupten.

Mit dem Hinweis, daß ein Teil der ehemaligen Treuhandunternehmen noch wirtschaftliche Probleme hat, hat die Bundesregierung das Mandat der BvS erneut verlängert, diesmal auf unbestimmte Zeit. Zudem sind die ostdeutschen Länder daran interessiert, daß ihnen die BvS in ihre Obhut gegeben wird. Beides ist keine gute Lösung. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, notleidende Unternehmen zu sanieren. Nicht von ungefähr wurde diese Aufgabe nach der Vereinigung privaten Investoren übertragen. Dabei sollte es auch bleiben.

II. Ausgleich von Standortdefiziten durch Investitionshilfen

1. Begründungen und Ausgestaltung

War zu Beginn des Transformationsprozesses die Ansicht verbreitet, der Aufbau in den neuen Ländern bedürfe lediglich eines temporären Anschubs, so zeigte sich bald, daß die Umgestaltung einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft einen langen Atem benötigt. Der von der Bundesregierung angesichts des tiefen Produktions- und Beschäftigungseinbruchs im Frühjahr 1991 beschlossene Politikwechsel — hin zu einer massiven Förderung der Wachstumskräfte in den neuen Ländern im Rahmen

einer Strategie „Aufschwung-Ost“ (Möllemann 1991) — war daher unumgänglich. Die ökonomische Begründung für den massiven Einsatz des förderpolitischen Instrumentariums wurde von der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 1992 nachgeliefert: „Das hohe Ausmaß von Investitionshilfen für private Investoren soll in der Übergangsphase den Nachteilen und Risiken des Standortes in den neuen Bundesländern im Vergleich zu westdeutschen Unternehmensstandorten Rechnung tragen und den raschen und nachhaltigen Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur gewährleisten.“ (Bundesregierung 1992: Tz. 30). Damit brachte die Regierung zum Ausdruck, daß eine spezifische Ost-Förderung lediglich aus Gründen des „Nachteilsausgleichs“ gerechtfertigt sein konnte, nämlich um die investitionshemmenden Wirkungen der in 40 Jahren Planwirtschaft angehäuften Standortdefizite zu kompensieren. Und deren gab es anfangs viele: Infrastrukturmängel, fehlende marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen der Menschen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Unsicherheiten über die Politik von Kommunen, Landesregierungen und Treuhandanstalt. Da diese Defizite in kurzer Zeit nicht zu beseitigen waren, wäre ein Investitionsaufschwung in Ostdeutschland ohne finanzielle Kompensation schwerlich in Gang gekommen (Sachverständigenrat 1991).

Entsprechend dieser Strategie war die Wirtschaftsförderung zunächst im wesentlichen Investitionsförderung. Sachkapital, in geringerem Maße auch Humankapital stellten die entscheidenden Engpaßfaktoren für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern dar. Während die Verringerung bestehender Humankapitaldefizite durch ergänzende Fortbildungsmaßnahmen aufgrund des vergleichsweise hohen Qualifikationsniveaus der ostdeutschen Erwerbstätigen relativ leicht fiel, bedurfte es für den Zustrom international mobilen Sachkapitals über eine längere Zeit hinweg kräftiger Investitionsanreize — in Form von Investitionszuschüssen und steuerlichen Vergünstigungen (Sonderabschreibungen und Investitionszulagen), aber auch in Form von Kaufpreisnachlässen beim Erwerb von ehemals staatseigenen Betrieben (vgl. Kapitel B.I). Hinzu kam die subventionierte Bereitstellung von Fremd- und Eigenkapital durch die staatlichen Förderbanken, um das Eigenkapitaldefizit ostdeutscher Existenzgründer ausgleichen zu helfen. Mit gutem Grund wurden diese Investitionsanreize degressiv ausgestaltet: Da es im wesentlichen darum ging, den Aufbau in den neuen Ländern zu beschleunigen, stellte die Förderung auch eine Art „Belohnung“ für ein frühzeitiges Engagement in den neuen Ländern dar.²⁷ Zudem entsprach es der Logik des Nachteilsausgleichs, mit allmählicher Besserung der Standortbedingungen in den neuen Ländern die Förderung zurückzufahren und sie auf besonders benachteiligte Regionen und Wirtschaftszweige zu beschränken.

Die Entscheidung für die Sachkapitalförderung war wegen der gravierenden Standortdefizite in den neuen Ländern folgerichtig. Es mangelte jedoch nicht an anderen Vorschlägen:

- So haben verschiedene Autoren empfohlen, anstelle des Faktors Kapital den Faktor Arbeit zu subventionieren (Akerlof et al. 1991; Flassbeck et al. 1991; Begg und Portes 1992; Klodt 1996, 1997). Ausschlaggebend dafür war die zunehmende Diskrepanz zwischen Lohnsatz und Arbeitsproduktivität. Die Bundesregierung ist diesen Ratschlägen nicht gefolgt, zum einen wegen des mit Lohnsubventionen verbundenen Moral-Hazard-Problems (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 1991), zum anderen wegen der Gefahr, dadurch in Ostdeutschland den Aufbau einer allzu arbeitsintensiven Wirtschaftsstruktur zu unterstützen, die auf Dauer von Subventionen abhängig bleiben müßte (Sachverständigenrat 1991).
- Von anderer Seite wurde die Einführung von Umsatzsteuer- bzw. Wertschöpfungspräferenzen vorgeschlagen, um den ansässigen Unternehmen den Marktzugang zu erleichtern und förderbedingte Verzerrungen der Faktoreinsatzverhältnisse zu vermeiden (Bundesverband der Deutschen Industrie 1993). Auch diese Anregung wurde zu Recht verworfen, unter anderem wegen des Mißbrauchsrisikos und des hohen administrativen Aufwands.

Auch aus heutiger Sicht erscheint es sachgerecht, daß die Politik an der sachkapitalorientierten Förderung festgehalten hat. Einerseits war dies aus Gründen des Vertrauensschutzes erforderlich, anderer-

²⁷ Zu einer modelltheoretischen Begründung degressiv ausgestalteter Investitionsförderung siehe Thimann (1996).

seits waren auch die Ergebnisse — jedenfalls was die Höhe des angeschobenen Investitionsvorhabens angeht — durchaus vielversprechend.

Die Grundlinie der Förderpolitik wurde aber nicht durchgehalten. Mit zunehmender Ernüchterung über den Verlauf des Anpassungsprozesses haben sich sowohl die Begründung als auch die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder verändert:

- Die Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten vom Jahre 1995 an machte deutlich, daß die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands noch auf längere Zeit hinter der Westdeutschlands zurückbleiben würde — selbst wenn die bis dahin ungebremste Investitionsdynamik anhalten würde. Zunehmend wurde die Förderpolitik für die neuen Länder daher mit ausgleichspolitischen Zielsetzungen begründet. So hieß es im Jahreswirtschaftsbericht 1995: „Angesichts der noch immer hohen Arbeitslosigkeit, der nach wie vor erheblichen Lücke zwischen wirtschaftlicher Leistung und Einkommen, der noch schmalen industriellen Basis und weiterhin vorhandener Standortnachteile, vor allem im Infrastrukturbereich, ist eine differenzierte Förderpräferenz zugunsten der neuen Ländern weiterhin unverzichtbar. ... Die einzelnen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung werden flexibel an die erreichten Aufbaufortschritte angepaßt.“ (Tz. 34). Im Jahreswirtschaftsbericht 1998 lautete die Begründung nur noch lapidar: „Der durch 40 Jahre Planwirtschaft bedingte Entwicklungsrückstand gegenüber Westdeutschland ist noch lange nicht aufgeholt. Die ostdeutsche Wirtschaft wird daher in den kommenden Jahren weiter auf Hilfen angewiesen sein.“ (Bundesregierung 1998a: Tz. 119).
- Inhaltlich schlug sich die veränderte Rechtfertigung für die Sonderförderung-Ost in einer mehrmaligen Verlängerung der Förderung — inzwischen bis zum Jahre 2004 — und in einer stärkeren Ausdifferenzierung nieder. Dabei liegt der Schwerpunkt der ausgereichten Mittel weiterhin auf der Finanzierung von Investitionen in das Sachkapital; die Förderung ist jedoch auf das Verarbeitende Gewerbe, ausgewählte produktionsnahe Dienstleistungen sowie den innerstädtischen Handel und das Handwerk beschränkt. Besonders bevorzugt werden überdies kleine und mittlere Unternehmen. Zusätzlich wurden immer mehr Förderprogramme konzipiert, die an tatsächlichen oder vermuteten Schwachstellen der Betriebe anknüpfen. Hierzu zählt insbesondere die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und der Einführung neuer Technologien, darüber hinaus auch die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Markterschließung. Schließlich wurde zu Beginn des Jahres 1997 die Möglichkeit geschaffen, für die Einstellung von Arbeitslosen befristet Lohnkostenzuschüsse durch die Bundesanstalt für Arbeit zu erhalten. Auch wenn diese primär ein Instrument der sozialpolitischen Flankierung des Umbruchprozesses darstellen, kommen sie den begünstigten Betrieben unmittelbar zugute. Insofern handelt es sich um eine Aufweichung der bis dahin verfolgten Strategie, denn Lohnkostenzuschüsse stellen letztlich nichts anderes als Beihilfen für die laufende Produktion dar.

Versucht man eine Bewertung der Strategie der Förderpolitik für die neuen Bundesländer, so fällt das Urteil — wie schon im 15. Bericht dargelegt (DIW et al. 1997a) — gemischt aus:

- Einerseits ist die anfänglich verfolgte Linie, mittels Investitionsanreizen den Aufbau eines neuen Kapitalstocks in Ostdeutschland zu befördern, nach und nach in Richtung auf eine an betrieblichen Funktionalbereichen orientierten Förderpolitik modifiziert worden. Wegen der Vielzahl möglicher Ursachen für mangelnde unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit läuft eine sich hierauf einlassende Förderung Gefahr, an Transparenz zu verlieren und die Eigeninitiative der Unternehmer zu schmälern. Nicht so recht überzeugen kann zudem, daß weiterhin das Handwerk und der innerstädtische Handel besonders begünstigt werden. Und schließlich: Problematisch ist es, die Sonderförderung-Ost unmittelbar mit einem niedrigen Niveau von Einkommen und Beschäftigung zu begründen, denn in einer Marktwirtschaft kann der Staat nicht die Verantwortung für ein normativ gesetztes Einkommens- und Beschäftigungsniveau übernehmen. Mit diesem Argument ließe sich eine Fortsetzung der Förderung für einen sehr langen Zeitraum rechtfertigen.

- Andererseits hat die Politik seit 1997 eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die in die richtige Richtung gehen. Hierzu gehört die Konzentration der Förderung auf diejenigen Wirtschaftsbereiche, die am stärksten von Standortnachteilen betroffen sind — also die im überregionalen Wettbewerb stehenden Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungsbereiche. Ebenso ist die Substitution von Sonderabschreibungen durch Investitionszulagen positiv zu bewerten, auch wenn die Anhebung der Zulagensätze dem Ziel einer degressiven Ausgestaltung der Förderung widerspricht. Und schließlich: Es zeichnet sich ab, daß die Sonderförderung-Ost — im Einklang mit den Empfehlungen der drei Institute — zunehmend in die allgemeine Regional- und Mittelstandsförderung eingebunden wird. Zwar ist das Förderinstrumentarium insgesamt noch immer sehr umfassend — die Zahl der Programme für Unternehmen in den neuen Bundesländern belief sich zuletzt auf fast 400.²⁸ Der größte Teil der Programme des Bundes und der EU ist indes auch in Westdeutschland verfügbar. Zuletzt gab es im Rahmen der Förderung für Unternehmen durch den Bund noch zwölf Programme, die allein in Ostdeutschland angeboten wurden, und bei nur drei weiteren Programmen erhielten ostdeutsche Antragsteller besondere Vergünstigungen.

Welche Strategie die Bundesregierung bei der Förderpolitik für die neuen Länder künftig verfolgen wird, ist erst in Umrissen absehbar. Sie hat ein „Aufbau-Programm Zukunft Ost“ angekündigt, mit dem die Wirtschaftskraft der neuen Länder gestärkt werden soll (Bundesregierung 1999a). Über die Ausgestaltung der Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll schon in Kürze entschieden werden. Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, neue Schwerpunkte bei der Innovationsförderung zu setzen und eine grundlegende Vereinfachung des gesamten Instrumentariums der Mittelstandsförderung vorzunehmen.

2. Wirkungen und Nebenwirkungen

a. Investitionsförderung

Eine quantitative Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern ist, wie die Institute an anderer Stelle dargelegt haben (DIW et al. 1997a), außerordentlich schwierig. Denn dabei müssen nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen der Maßnahmen bei den Begünstigten im Vergleich zu einer Situation ohne Maßnahmen ermittelt werden. Es müssen auch die Rückwirkungen auf Dritte mit berücksichtigt werden: Fördermaßnahmen, die eine Gruppe von Unternehmen begünstigen, diskriminieren zwangsläufig andere Gruppen, nicht nur, indem letztere keine Förderung erhalten, sondern auch, indem sie höhere Steuern und Abgaben entrichten müssen. Diese komplexen Wirkungsketten lassen sich modellmäßig und erst recht empirisch schwer abbilden. Im folgenden wird lediglich eine qualitative Abschätzung gegeben.

Das Hauptgewicht der Förderung lag und liegt weiterhin auf der Begünstigung von Investitionen. Mittels verschiedener Instrumente (Zulagen, Zuschüsse, Sonderabschreibungen und günstige Darlehen; Kaufpreinsnachlässe beim Verkauf von Treuhand-Unternehmen) sollen Investitionen in den neuen Ländern verbilligt werden und Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Sachkapitalausstattung zu verbessern. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um zweierlei: Zum einen erhöht die Investitionsförderung die Rendite einer Investition in den neuen Ländern — im Vergleich zu einer Situation ohne Förderung ergibt sich also ein Anreizeffekt. Zum anderen verbessert sich mittels der Förderung auch die Eigenkapitalausstattung: Je nach Fördersatz werden Investitionsprojekte mit zusätzlichem Eigenkapital (Investitionszulage und -zuschuß) oder mit eigenkapitalähnlichem Fremdkapital (langfristige Darlehen mit persönlicher Haftung des Darlehensnehmers) unterlegt. Über die Eigenkapi-

²⁸ Auf den Bund entfallen 109 verschiedene Programme, auf die Europäische Union 85 und auf die ostdeutschen Länder knapp 200. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß innerhalb der einzelnen Programme verschiedene Einzelmaßnahmen möglich sind (Angaben nach BMWi-Förderdatenbank).

talzuführung hinaus verbessern sich dadurch die Möglichkeiten, Fremdkapital zu attrahieren. Denn eine ausreichende Eigenkapitalausstattung signalisiert potentiellen Kreditgebern auch eine ausreichende Haftungsbasis, so daß die von ihnen geforderte Risikoprämie geringer ausfallen kann.

Darüber hinaus wird ostdeutschen Unternehmen auch Fremdkapital zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt. Dies läßt sich damit begründen, daß Banken häufig zurückhaltend sind, Kredite für Projekte zu geben, deren Risiken sie schwer einschätzen können. Fremdkapitalhilfen können dazu beitragen, die Risiken für die Banken zu vermindern und dadurch zusätzliches privates Kapital verfügbar zu machen. Daneben verfolgen die staatlichen Förderbanken mit der Gewährung von Krediten allerdings auch spezielle Ziele — wie die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, von Umweltschutzinvestitionen oder von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen. Häufig sind dies Aktivitäten, die von privaten Banken wegen hoher Unsicherheiten ebenfalls nicht finanziert würden.

Der Anreizeffekt der Sachkapitalförderung resultiert aus der förderbedingten Verringerung der Kapitalnutzungskosten. Diese ist unter anderem abhängig vom Subventionsgehalt der einzelnen Förderprogramme und von der verwendeten Produktionstechnologie. Der Subventionswert²⁹ der verschiedenen Instrumente ist dabei höchst unterschiedlich: Er reicht — unter bestimmten Annahmen über die Höhe des Diskontsatzes, die anzuwendenden Steuersätze und die Nutzungsdauer einer Investition — von 2 vH bei Sonderabschreibungen bis zu mehr als 20 vH beim Investitionszuschuß (Dietrich et al. 1998). Da die verschiedenen Instrumente teilweise miteinander kombiniert werden können, ist die tatsächliche Förderintensität deutlich höher, als es der Subventionswert einzelner Programme ausdrückt: Derzeit können Investitionen in den neuen Ländern bis maximal 50 vH (bei kleinen und mittleren Unternehmen) bzw. bis zu 35 vH (bei größeren Unternehmen) gefördert werden. Mitte der neunziger Jahre lag die Reduktion der Kapitalnutzungskosten durch die Förderung im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes bei mehr als 30 vH (Gerling 1998). Dabei ist nicht einmal berücksichtigt, daß die Treuhandanstalt den von ihr privatisierten Unternehmen in erheblichem Maße Investitionsmittel zugeführt hat.

Nimmt man die Höhe der Investitionen in den neuen Ländern zum Maßstab, dann kann man der Förderung eine hohe Wirksamkeit bescheinigen. Jedenfalls haben auch Unternehmen solcher Wirtschaftszweige in Ostdeutschland investiert, die dort nicht unbedingt über gute Standortbedingungen verfügen (vgl. Kapitel C.I). Ein Großteil der Fördermittel kam jedoch Investoren mit attraktiven Standort- und Marktbedingungen zugute (Richter et al. 1994). Vor allem in Branchen, die aufgrund geringen überregionalen Konkurrenzdrucks in den neuen Ländern gute Absatzchancen besaßen, wäre auch ohne Förderung viel investiert worden.

Weniger eindeutig ist das Urteil, was den Erfolg der mit Fördermitteln aufgebauten Produktionskapazitäten betrifft. Es sind Zweifel angebracht, ob Investitionsmittel unter dem Einfluß der Förderung immer in die rentabelste Verwendung geleitet worden sind. In einigen Bereichen, wie im Bausektor und den ihm zuliefernden Wirtschaftszweigen, aber auch im Handel und in anderen konsumnahen Dienstleistungszweigen sind Kapazitäten entstanden, die bei weitem nicht ausgelastet sind.³⁰

Mit derartigen Fehlentwicklungen mußte gerechnet werden. Angesichts der unüberwindbaren Informationsanforderungen einer differenzierten Industriepolitik gab es zu dem eingeschlagenen Weg, die Förderung zu einem guten Teil als „Basisförderung“ mit garantiertem Rechtsanspruch zu konzipieren, keine Alternative. Mit fortschreitender Verringerung der Standortnachteile wäre indes eine allmähliche Rückführung der Förderintensität angezeigt gewesen.

Wegen des von der Struktur des Faktoreinsatzes abhängigen Fördereffekts wird einer am Sachkapitaleinsatz orientierten Unternehmensförderung auch entgegengehalten, daß sie zu einer Verzerrung der Faktoreinsatzrelationen führt. Aus theoretischer Sicht ist dies schlüssig: Die an nur einem Produktionsfaktor ansetzende Subventionierung hat neben dem erwünschten Wachstumseffekt (Zunahme der

²⁹ Der Subventionswert ist definiert als der abdiskontierte Wert der Beihilfe in Relation zur Investitionssumme.

³⁰ Dies war mit ein Grund dafür, daß diese Wirtschaftszweige nach und nach aus der Förderung herausgenommen wurden.

Produktion und damit des Einsatzes aller Produktionsfaktoren) auch einen Substitutionseffekt zugunsten des durch die Förderung verbilligten Faktors zur Folge.³¹ Gemessen an einer Situation unverzerrter Faktorpreisrelationen bewirkt daher die sachkapitalorientierte Förderung einen vergleichsweise geringen Beschäftigungszuwachs. In einer empirischen Analyse kommt Gerling (1998) zu dem Ergebnis, daß die Verbilligung des Kapitaleinsatzes zu einer starken Substitution zwischen Sachkapital und einfacher Arbeit geführt hat. Danach haben die Substitutionseffekte die positiven Wachstumseffekte teilweise sogar überkompensiert.

Die drei Institute sind sich allerdings uneins, welche empirische Bedeutung diesem Argument zukommt. Das IWH meint, daß Investoren in Ostdeutschland längerfristig mit den gleichen Faktorpreisrelationen rechnen müssen wie in Westdeutschland oder einem anderen hochentwickelten Land. Eine Produktionstechnik, die diesen Aspekt vernachlässigt, wird sich also auf Dauer nicht lohnen. Das IfW und das DIW halten es demgegenüber für wahrscheinlich, daß viele Investoren in den neuen Ländern dennoch eine vergleichsweise kapitalintensive Produktionstechnik wählen, weil sie mit einer fortgesetzten Subventionierung rechnen. In dieser Auffassung werden sie durch Politiker bestärkt, die sich gegen eine Befristung der Förderung wenden, etwa mit dem Argument, daß anderenfalls getätigte Investitionen gefährdet oder verloren wären.

Ob die einseitige Begünstigung des Kapitaleinsatzes zu einem Übergewicht kapitalintensiver Produktionszweige geführt hat, läßt sich nicht eindeutig belegen. Zwar haben im Verarbeitenden Gewerbe Wirtschaftszweige, die gemeinhin als sachkapitalintensiv klassifiziert werden, in Ostdeutschland ein deutlich höheres Gewicht als in Westdeutschland: So entfallen 46 vH des Bruttoanlagevermögens im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe auf die 10 kapitalintensivsten Wirtschaftszweige (Westdeutschland: 37 vH) (Tabelle 20). Dies mag zum Teil auf die Förderung zurückzuführen sein, ist doch der Investitionsanreiz um so höher, je höher der Kapitaleinsatz in der Produktion ist. Eindeutig ist der empirische Befund aber nicht. Denn zum einen handelt es sich hierbei häufig um Branchen, die den Kern der DDR-Industrie ausmachten (Chemieindustrie, Mineralölerzeugung, Metallerzeugung) und bei denen die Wirtschaftspolitik die alten Standorte unbedingt erhalten wollte. Zum anderen handelt es sich zum Teil um Branchen, die von der Nachfrage- und Wettbewerbssituation in den neuen Ländern begünstigt wurden (Steine- und Erden-Industrie, Getränkeindustrie).

Fehlallokationen lassen sich mit Bezug auf die Zusammensetzung der Investitionen in den neuen Ländern nachweisen. Einzelne Fördermaßnahmen — vor allem in Form von Sonderabschreibungen — haben nämlich Investitionen in Bauten gegenüber Investitionen in Ausrüstungsgüter bevorzugt. Spätestens Mitte der neunziger Jahre war absehbar, daß ein Teil der aufgebauten Kapazitäten kurzfristig kaum zu verwerten sein würde. Dennoch hat die Bundesregierung erst von 1997 an die Sonderabschreibungen allmählich zurückgeführt.

Von Mitte 1990 bis Mitte 1998 wurden den Unternehmen über Zuschüsse³² und Zulagen insgesamt 69 Mrd. DM, über die Eigenkapitalhilfe- und Existenzgründungsprogramme 22 Mrd. DM zugeführt (Tabelle 21).³³ Quantitativ bedeutsam waren auch die verschiedenen Fremdkapitalprogramme (KfW und ERP). Die in den unterschiedlichen Programmen bewilligten Mittel beliefen sich insgesamt auf 66 Mrd. DM.

³¹ Eine differenzierte Analyse unter Einbeziehung auch der Finanzierungsseite findet sich bei Fuest und Huber (1997).

³² Der Investitionszuschuß im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist zu versteuern; insoweit fällt der eigenkapitalerhöhende Effekt geringer aus als hier angegeben.

³³ Nicht berücksichtigt sind hierbei Eigenkapitalzuführungen durch die Treuhandanstalt, da diese zu einem guten Teil in Form von Kaufpreinsnachlässen erfolgten und deshalb nicht zu quantifizieren sind. Allein die Altschuldenübernahme durch die Treuhandanstalt belief sich auf rund 73 Mrd. DM.

Tabelle 20: Kapitalintensität und Bruttoanlagevermögen im Verarbeitenden Gewerbe^a 1997

	Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten		Bruttoanlagevermögen			
	Verarb. Gewerbe insgesamt=100		Anteile in vH	kumulierte Anteile in vH	Anteile in vH	kumulierte Anteile in vH
	Ost- deutschland	West- deutschland	Ostdeutschland		Westdeutschland	
Mineralölverarbeitung, Kokerei	896	483	5,6	5,6	1,7	1,7
Getränkeherstellung	230	320	4,7	10,2	3,9	5,6
Tabakverarbeitung	120	207	0,3	10,5	0,4	6,1
Chemische Grundstoffe	229	207	7,4	18,0	7,9	13,9
Metallerzeugung und -bearbeitung	195	156	8,2	26,1	7,1	21,0
EDV-Geräte, Büromaschinen	107	147	0,5	26,6	1,2	22,2
Papiergewerbe	151	140	2,9	29,5	3,5	25,7
Textilgewerbe	97	135	3,0	32,5	2,8	28,5
Glas, Keramik, Steine und Erden	140	129	12,1	44,6	4,9	33,4
Druckgewerbe	138	124	1,9	46,4	3,0	36,5
Übrige chemische Industrie	110	121	3,2	49,6	5,7	42,1
Kraftwagen und -motoren	130	116	1,1	50,8	8,3	50,5
Medientechnik	72	110	1,8	52,5	2,7	53,1
Ledergewerbe	126	109	0,5	53,0	0,5	53,7
Übriges Ernährungsgewerbe	88	100	10,5	63,5	6,6	60,2
Holzgewerbe	100	85	2,5	66,0	1,6	61,8
Sonstiger Fahrzeugbau	88	83	5,8	71,8	1,8	63,6
Kunststoff-, Gummiwaren	76	83	3,6	75,4	4,8	68,4
Verteil- und Schalteinrichtungen	30	78	0,8	76,3	3,0	71,4
EBM-Waren	76	76	3,4	79,7	4,8	76,2
Kraftwagenteile	157	75	5,5	85,1	3,8	79,9
Bekleidungs-gewerbe	32	70	0,3	85,5	1,0	80,9
Kraftmaschinenbau	60	70	1,6	87,1	2,8	83,8
Werkzeugmaschinenbau	64	67	1,1	88,2	1,4	85,2
Übrige Elektrotechnik	37	66	1,4	89,6	2,4	87,6
Meß- und Regeltechnik	40	65	1,2	90,7	2,4	90,0
Übriger Maschinenbau	53	61	2,0	92,8	3,2	93,2
Spezialmaschinenbau	54	60	2,4	95,2	3,1	96,3
Möbel, Spielwaren	51	60	2,1	97,3	2,3	98,6
Stahl- und Leichtmetallbau	41	51	2,7	100,0	1,4	100,0
Verarbeitendes Gewerbe	100	100	100,0	X	100,0	X

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr.

Quelle: DIW; Berechnungen des IWH.

Trotz der enormen Zufuhr von Eigen- und Fremdkapital wird Kapitalmangel von vielen Unternehmen in Ostdeutschland weiterhin als ein drängendes Problem angesehen. Untersuchungen der KfW und der Deutschen Bundesbank kommen hingegen zu dem Ergebnis, daß von einer generellen Eigenkapitalschwäche in den neuen Ländern nicht gesprochen werden kann (KfW 1998; Deutsche Bundesbank 1998). Hiernach ist die durchschnittliche Eigenkapitalquote (Eigenmittel in Relation zur Bilanzsumme) ostdeutscher Unternehmen kaum niedriger als diejenige westdeutscher Unternehmen, und auch ein genereller Rückgang der Eigenkapitalausstattung läßt sich nicht verzeichnen. Die Ausstattung mit langfristig zur Verfügung stehendem Kapital ist hingegen nach Untersuchungen der KfW kritisch — der Anlagendeckungsgrad (Eigenkapital, Rückstellungen und langfristige Verbindlichkeiten in Relation zum Sachanlagevermögen) liegt in den neuen Ländern um etwa ein Drittel niedriger als in Westdeutschland (vgl. Kapitel C.IV).

Tabelle 21: Zur Entwicklung ausgewählter Fördermaßnahmen für Unternehmen in Ostdeutschland 1991–1998 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1. Hj.
	<i>Steuerliche Förderung</i>							
Investitionszulagen für Ausrüstungs- investitionen	1,04	4,19	4,89	4,44	3,62	2,41	1,74	0,66
Sonderabschreibungen ^a für Investitionen	3,40	4,90	6,30	7,10	9,10	9,50	6,82	3,50
	<i>Bewilligte Investitionszuschüsse und Förderkredite</i>							
Investitionszuschüsse	7,52	6,38	6,98	6,70	5,08	6,27	4,48	2,37
Kreditprogramme:								
ERP-Kredite ^b	8,15	6,12	6,80	6,02	4,10	3,58	3,17	1,52
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ^c	5,92	6,34	3,96	3,79	2,05	2,14	1,91	0,72
KfW-Mittelstandsprogramme ^d	0,23	0,37	3,73	3,64	2,01	2,14	1,65	0,61
KfW-Beteiligungsfonds	X	X	X	X	X	X	0,26	0,11
KfW-Investitionskreditprogramm	5,68	5,97	X	X	X	X	X	X
KfW/THA-Industrieprogramm	X	X	0,23	0,15	0,04	X	X	X
Deutsche Ausgleichsbank (DtA)	3,52	3,88	3,49	3,14	2,47	2,47	2,07	0,83
Eigenkapitalhilfeprogramme ^e	3,17	3,54	2,95	2,76	2,17	1,82	1,42	0,52
Existenzgründungsprogramme ^f	0,35	0,34	0,54	0,38	0,30	0,65	0,65	0,31
<i>Nachrichtlich:</i>								
FuE-Förderung des Bundes	0,8	1,60	2,00	2,20	2,40	2,40	2,10	1,10

^aSteuerausfälle. — ^bERP-Existenzgründungsprogramm, ERP-Modernisierungsprogramm (KfW), ERP-Aufbauprogramm (KfW) und ERP-Beteiligungsprogramm (KfW). — ^cKfW Mittelstandsprogramme, Investitionskreditprogramm (zum Jahresende 1992 ausgelaufen), KfW/THA-Industrieprogramm, KfW-Beteiligungsfonds. — ^dKfW-Mittelstandsprogramm sowie weitere KfW-Mittelstandsprogramme (Liquiditätshilfe, Leasing und Arbeitsplatzförderung der EU). — ^eAb 1995 einschließlich Eigenkapitalergänzungsprogramm. — ^fEinschließlich Betriebsmittelprogramm.

Quelle: Sachverständigenrat; BMWi; BMF.

b. FuE-Programme

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder sind Maßnahmen zur Steigerung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE).³⁴ Grundsätzlich stehen dabei den Unternehmen alle Programme offen, die in ähnlicher Weise auch in Westdeutschland gewährt werden; zusätzlich wurden jedoch auch Maßnahmen konzipiert, die nur in Ostdeutschland genutzt werden können. Die besondere Förderung in den neuen Ländern läßt sich dadurch rechtfertigen, daß Forschung und Entwicklung auf ein Netzwerk innovativer Unternehmen und Forschungseinrichtungen angewiesen ist, derartige „Innovationscluster“ aber in Ostdeutschland bislang nur in Ansätzen vorhanden sind. Die regionalspezifische Innovationsförderung zielt darauf ab, solche Standortnachteile auszugleichen.

Alles in allem hat die Förderung unternehmerischer FuE dazu beigetragen, vorhandene FuE-Potentiale in den neuen Ländern zu stabilisieren. Zwar wird dort insgesamt — gemessen am Bruttoinlandsprodukt oder an der Zahl der Beschäftigten — deutlich weniger Forschung und Entwicklung betrieben als in den alten Ländern, doch beruht dies zu einem guten Teil auf Unterschieden in den Wirtschaftsstrukturen (geringe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes, Mangel an Großunternehmen). Vor allem in kleineren Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ist ein vergleichsweise großer Anteil des gesamten Personals mit FuE-Aufgaben befaßt (DIW et al. 1998b; Spielkamp et al. 1998).

³⁴ Vgl. Müller (1998: 7 ff.). Zusätzlich wird auch die Errichtung FuE-relevanter Infrastruktureinrichtungen (wie etwa Universitäten und andere Forschungseinrichtungen) gefördert. Diese ist zwar geeignet, unmittelbar an Netzwerknachteilen anzusetzen; es spricht aber manches dafür, daß inzwischen ein hinreichend dichtes Netz an Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern geknüpft ist, während Netzwerke innovativer Unternehmen noch fehlen. Deren Entstehung aber wird durch den Aufbau einer Forschungsinfrastruktur bestenfalls indirekt gefördert.

Kritisch ist die konkrete Ausgestaltung der FuE-Förderung zu bewerten. Berücksichtigt man die Programme der Länder und der verschiedenen Bundesministerien, so ist es gerade für kleine und mittlere bzw. junge Unternehmen schwierig, alle in Frage kommenden Maßnahmen zu überblicken — von dem administrativen Aufwand beim Staat einmal ganz zu schweigen. Dies rührt daher, daß im Vordergrund der bislang praktizierten FuE-Förderpolitik die Förderung spezifischer Innovationsprojekte steht; rund ein Drittel der von der Bundesregierung verausgabten FuE-Fördermittel für die neuen Länder entfallen hierauf. Wegen der Vielzahl als förderwürdig angesehenen Zukunftstechnologien ist eine Zersplitterung der Förderung nahezu unvermeidlich. Zudem ist die Gefahr von Fehlinvestitionen bei der Projektförderung wegen dabei auftauchender Informationsprobleme besonders hoch.

Gerade für Ostdeutschland — wo der Ausgleich von Standortdefiziten im Vordergrund stehen sollte — kommt auch im Bereich der Innovationsförderung eine Art von Basisförderung in Frage. Tatsächlich lassen sich die FuE-Personalkostenzuschläge in Höhe von 40 vH der Kosten für FuE-Beschäftigte als eine solche Basisförderung interpretieren. Auch hier sind aber Ineffizienzen nicht auszuschließen: Zum einen werden durch dieses Instrument Anreize zu einer allzu arbeitsintensiven Organisation von Forschung und Entwicklung und zum anderen Anreize zur „Umdeklarierung“ nicht in FuE tätiger Mitarbeiter geschaffen. Hinzu kommen Mitnahmeeffekte. Weniger allokatonsverzerrend und eher der FuE-Problematik Ostdeutschlands angepaßt sind demgegenüber die FuE-Programme, die im Rahmen der Eigenkapital- und Kredithilfen für kleine und mittlere sowie junge FuE-intensive Unternehmen bestehen. Deren Umfang bleibt jedoch hinter jenem der Projekt- und Personalförderung zurück.

c. Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen

Zum 1. April 1997 wurde in Ostdeutschland mit den sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen (SAM) eine neue Form der Lohnkostenzuschüsse für Arbeitslose eingeführt. Wenngleich von der Intention her ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik, hat es unmittelbar auch Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen. Zuvor erfolgte die Zuschußvergabe ausschließlich projektgebunden. Sie wurde organisatorisch vorwiegend über öffentlich geförderte Träger abgewickelt. Nunmehr ist auch die projektungebundene Förderung von Arbeitslosen möglich. Der Höchstfördersatz beträgt derzeit monatlich 2 180 DM pro Arbeitnehmer und orientiert sich an der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) in den neuen Bundesländern. Die Förderungshöchstdauer ist auf 12 Monate begrenzt. Um einem möglichen Mißbrauch durch Rotation vorzubeugen, wird als Voraussetzung für die Inanspruchnahme unter anderem verlangt, daß das betreffende Unternehmen innerhalb der letzten sechs Monate vor der Einstellung des Arbeitslosen keinen Beschäftigungsabbau vorgenommen hat. Außerdem ist die Zahl der Begünstigten, gestaffelt nach der Unternehmensgröße, auf maximal zehn beschränkt. Die Inanspruchnahme des Instruments hat inzwischen beachtliche quantitative Ausmaße erreicht. Von den 210 000 Arbeitnehmern, die im Dezember 1998 durch Lohnkostenzuschüsse gefördert wurden, waren 160 000 im Unternehmenssektor tätig.

Eine ökonomische Bewertung dieses Instruments ist derzeit nicht möglich. Dazu müßte man wissen, in welchem Umfang es sich um reine Mitnahmeeffekte handelt, in welchem Umfang möglicherweise ein Mißbrauchstatbestand vorliegt, welche Rückwirkungen es auf nicht geförderte Unternehmen hat und welche gesamtwirtschaftlichen Entzugseffekte zum Tragen kommen.

3. Handlungsbedarf für die Politik?

Auch wenn die Förderung in ihrer Gesamtheit als wirksam einzuschätzen ist, heißt dies nicht, daß sie auch effizient gehandhabt wird. Kritisch anzumerken bleibt, daß das gesamte Förderinstrumentarium nach wie vor nur wenig transparent ist. Zwar sind inzwischen technische Voraussetzungen geschaffen worden, mit vergleichsweise geringem Aufwand die in Frage kommenden Förderprogramme zu identifizieren (BMWi-Förderdatenbank, <http://www.BMWi.de>). Zum Teil wird den Unternehmen die Auswahl geeigneter Angebote auch durch die Förderinstitutionen selbst abgenommen. Zu vermuten

ist, daß durch eine weitere Straffung des Förderinstrumentariums merkliche Verwaltungseinsparungen erreicht werden. Insoweit ist zu begrüßen, daß die neue Bundesregierung die Vereinfachung der Mittelstandsförderung in ihrer Koalitionsvereinbarung festgehalten hat.

Das derzeitige Förderkonzept der Bundesregierung ist bis zum Jahresende 2004 festgeschrieben; insoweit besteht im Augenblick kein Handlungsbedarf. Auch die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung liefert keine Anhaltspunkte, daß weitere Anreize nötig sind. Diese Einschätzung wird allerdings nicht überall geteilt. Es sind auch Stimmen zu vernehmen, die einer grundlegenden — oder auch nur partiellen — Neugestaltung des derzeitigen Instrumentariums das Wort reden.

- So wird eine Schwerpunktsetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe-Förderung innerhalb der gesamten Sonderförderung-Ost angeregt, um auf diese Weise deutlichere strukturpolitische Akzente setzen zu können (Störmann und Ziegler 1997). Hintergrund ist die Absicht, aufgrund der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe möglichen Einzelfallentscheidungen besonders struktur- und arbeitsplatzwirksame Vorhaben zu bevorzugen und Mitnahmeeffekte zu reduzieren. In einer noch weitergehenden Variante läuft dieser Vorschlag auf eine „industriepolitische Offensive“ hinaus, bei der nur „neue Industriezweige mit hohem Wachstumspotential“ unterstützt werden sollen (Richter 1998).

Die Institute können zu einer solchen Strategie nicht raten: Zum einen wäre ein komplexes Informationsproblem zu lösen, wollte man etwaige positive externe Effekte bestimmter Industrieansiedlungen ausloten. Zum anderen wäre nicht gewährleistet, daß die positiven externen Effekte in der betreffenden Region (und nicht etwa in Westdeutschland oder im Ausland) anfallen (Stolpe 1998). Dies war auch der wesentliche Grund für die im 15. Bericht ausgesprochene Empfehlung, die Investitionszulage als „Basisförderung“ für alle überregional tätigen Wirtschaftszweige zu konzipieren (DIW et al. 1997a).

- Andere Forderungen laufen auf eine stärker an Schwachstellen der Unternehmen — Marktzugang, Netzbildung — ansetzende Förderpolitik hinaus (Richter 1998; Riedel 1998). Es fehlt dabei an einer Konkretisierung, wie solche Vorschläge in handhabbare Programme umzusetzen sind. Tatsächlich ist schwer vorstellbar, wie der Staat Netzwerke knüpfen, marktgängige Produkte bereitstellen oder — um es bildlich auszudrücken — Platz in den Regalen der Handelsketten freiräumen soll. Ihre Schwächen müssen die Unternehmen selbst beheben. Dabei kann ihnen der Staat mit Hilfen zur Eigenkapitalausstattung unter die Arme greifen. In diesem Zusammenhang sei nochmals an den Vorschlag erinnert, vermehrt rückzahlbare Darlehen anstelle verlorener Zuschüsse zu gewähren. Auf diese Weise ist ein Anreiz gegeben, stärker auf die Rentabilität der zu finanzierenden Vorhaben zu achten. Auch der finanzielle Aufwand für die Förderung könnte dann geringer ausfallen. Dieser Vorschlag wurde von der Politik allerdings bislang nur zögerlich aufgenommen.

Die Institute halten es für sinnvoll, an der derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik festzuhalten. Es ist nicht zu erwarten, daß vermehrte Förderung ein Mehr an Wachstum bewirken kann. Auch Subventionen unterliegen dem Gesetz abnehmender Grenzerträge. Jetzt eine neue Diskussion um förderpolitische Strategien in Gang zu setzen ist nicht angezeigt (vgl. Kapitel E).

III. Erneuerung der wirtschaftsnahen Infrastruktur

1. Bisherige Fortschritte

Gemessen an den Verhältnissen in Westdeutschland war der Zustand der Infrastruktur in den neuen Ländern zu Beginn der neunziger Jahre in nahezu allen Bereichen desolat und stellte ein ernsthaftes Hindernis für den ökonomischen Aufholprozeß dar: ^{35,36}

³⁵ Dies wurde detailliert beschrieben in Dietrich et al. (1998).

- Die Leistungsfähigkeit der Verkehrsnetze war vor allem wegen qualitativer Mängel und unzureichender Ost-West-Verbindungen erheblich beeinträchtigt. So gab es in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern deutlich weniger Straßen des überregionalen Verkehrs. Bei 44 vH der Autobahntrassen waren überdies Sanierungsmaßnahmen dringend notwendig. Problematisch war auch der Zustand der Eisenbahnstrecken; qualitative Mängel (fehlende Elektrifizierung, eingleisige Verkehrsführung, veraltete Signaltechnik) beschränkten die Fahrgeschwindigkeiten.
- Das Telefonnetz war völlig veraltet; vielfach war noch Vorkriegstechnik in Gebrauch. Zudem war es sehr weitmaschig: Auf 100 Einwohner entfielen nur 11 Telefonanschlüsse, in den alten Ländern hingegen 46. Die innerdeutsche Telekommunikation wurde wegen einer unzureichenden Anzahl an Leitungen und deren schlechter Qualität stark behindert.
- Im Bereich der Entsorgung erfüllten viele Deponien nicht die geltenden bzw. die einzuführenden Umweltschutzstandards. Deshalb mußten 97 vH der etwa 10 000 Ablagerungsstellen geschlossen oder saniert werden. Der Anschlußgrad der Haushalte und Unternehmen an die Kanalisation lag im Jahre 1991 nur bei 75 vH, an Kläranlagen bei 60 vH; in den alten Ländern betragen die entsprechenden Werte 94 bzw. 92 vH. Die Mehrzahl der Klärwerke war nur mit einer mechanischen Reinigung ausgestattet; die Folge war eine hohe Gewässerbelastung.
- Gewerbeflächen waren wegen der erst anlaufenden Privatisierung ehemals volkseigener Betriebe und ungeklärter Eigentumsverhältnisse knapp. Dies behinderte private Investitionen sowie die Ansiedlung und Neugründung von Unternehmen.
- Mängel in der Infrastrukturausstattung gab es auch in vielerlei anderer Hinsicht: etwa bei Schulen, bei Gesundheits- und Sozialeinrichtungen sowie bei der Wohnungswirtschaft.

Flächendeckende Zahlenangaben über das Niveau der physischen Infrastrukturausstattung in den neuen Ländern liegen erst für das Jahr 1992 vor.³⁷ Die Indikatoren, die zur Abgrenzung von Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur entwickelt wurden (Bach et al. 1994), zeigen, daß das Ausstattungsniveau in allen Bereichen unter dem westdeutschen Mittel lag (Tabelle 22). Besonders niedrig war es bei der Telekommunikation und bei der Entsorgung. Scheinbar günstig stellte sich die Situation im Verkehrsbereich dar. Das lag allerdings daran, daß nicht alle Defizite des Verkehrsnetzes berücksichtigt sind, wie die geringere Durchlaßfähigkeit des Straßennetzes oder fehlende Straßenverbindungen zwischen Ost- und Westdeutschland.

Tabelle 22: Ausstattungsniveau^a Ostdeutschlands^b bei wichtigen Bereichen der physischen Infrastruktur 1992 (Westdeutschland = 100)

Infrastrukturbereich	Mecklenburg-Vorpommern	Berlin und Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen	Ostdeutschland
Abfallentsorgung	10	104	10	10	10	20
Telekommunikation	35	69	29	31	31	43
Abwasserentsorgung	48	61	53	28	50	48
Güterschienenverkehr	51	86	73	84	84	79
Flughafen	10	120	77	94	86	80
Energieversorgung	62	103	68	86	67	83
IC-Verkehr	20	114	81	83	77	85
Autobahn	57	104	76	98	78	89

^aDie Definition der Indikatoren findet sich bei Bach et al. (1994). — ^bEinschließlich West-Berlin.

Quelle: DIW.

³⁶ Die Wachstumseffekte von Infrastrukturinvestitionen sind Gegenstand einer ganzen Reihe von Untersuchungen. Vgl. neben den grundlegenden Arbeiten von Aschauer (1988, 1989a, 1989b) mit Bezug auf Deutschland Pfähler et al. (1995).

³⁷ Diese Zahlenangaben schließen West-Berlin ein.

Seither sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, die Infrastrukturausstattung zu verbessern. Bis Ende 1997 wurden ca. 146 Mrd. DM in die wirtschaftsnahe Infrastruktur der neuen Länder investiert (Tabelle 23). Etwa ein Drittel der Investitionen entfiel auf die Telekommunikationsinfrastruktur. Mittlerweile liegt der Anschlußgrad der ostdeutschen Bevölkerung an das Telefonnetz mit etwa 50 vH nur wenig unter dem der westdeutschen (54 vH). Zudem sind die Telekommunikationsnetze mit modernster digitaler Technik ausgestattet. Aus diesem Grund sind die Investitionen in die Telekommunikationsinfrastruktur seit 1994 rückläufig. Im Verkehrsbereich konnten hingegen trotz hoher Investitionen noch lange nicht alle Mängel beseitigt werden. Zwar wurden wichtige Straßen- und Schienenlücken zwischen Ost- und Westdeutschland geschlossen und Teilstrecken ausgebaut bzw. modernisiert. Gleichwohl bestehen weiterhin Defizite, sowohl im überregionalen als auch im regionalen Verkehr. Beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und beim kommunalen Straßenbau wird die Investitionstätigkeit u.a. dadurch behindert, daß den Kommunen das nötige Geld fehlt (Snelting et al. 1998).

Auf Vorhaben im Bereich der Entsorgung entfiel nur ein vergleichsweise kleiner Teil der gesamten hier erfaßten Infrastrukturinvestitionen. Die verfügbaren Daten weisen jedoch nicht den gesamten Umfang der Investitionen aus, weil Projekte selbständiger kommunaler Unternehmen (etwa Stadtwerke) sowie privater Unternehmen nicht erfaßt sind (Komar 1997). Nach der Kommunalisierung ehemals volkseigener Wasser- und Abwasserbetriebe dürften gerade diese verstärkt investiert haben. Auch private Unternehmen haben sich in den neuen Ländern stärker als in den alten an dem Ausbau der öffentlichen Abwasserentsorgung beteiligt.

Bei Gewerbeflächen konnte das Angebot rasch erweitert werden. Neben der Erschließung von neuen Standorten wurden auch industrielle Flächen aufbereitet. Nunmehr hat die Belegung bzw. Auslastung von Gewerbegebieten Vorrang vor der Erschließung neuer Areale.

Tabelle 23: Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland 1991–1997 (Mill. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991–1997	
								Mill. DM	Struktur in vH
Verkehrsnetz	9 300	13 800	12 200	9 800	10 600	9 300	9 800	74 800	51,1
darunter:									
Schienenfernnetz	5 300	7 000	7 600	4 700	5 400	4 300	4 700	39 000	26,7
Bundesfernstraßen	1 900	3 500	2 700	3 100	3 400	3 300	3 600	21 500	14,7
ÖPNV/kommunale Straßen	2 000	3 200	1 800	1 800	1 500	1 300	1 100	12 800	8,7
Telekommunikation	6 700	11 000	10 000	7 900	6 000	3 000	3 200	47 800	32,7
Entsorgungsinfrastruktur	1 063	2 349	2 774	2 448	1 808	1 541	1 296 ^b	13 279	9,1
darunter:									
Abwasserentsorgung	908	2 038	2 514	2 224	1 592	1 329	1 123	11 728	8,0
Wasserversorgung	1 582	1 745	1 330	1 384	1 545	1 468	1 406	10 460	7,1
Insgesamt	18 645	28 894	26 304	21 532	19 953	15 309	15 702	146 339	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>									
GA-geförderte wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen ^a	3 239	2 856	2 562	3 830	3 796	2 157	2 499	20 939	100,0
darunter:									
Gewerbegebiete	2 345	1 905	1 426	746	1 061	567	483	8 533	40,8
Verkehrsanbindungen	31	173	182	387	560	197	241	1 771	8,5
Entsorgung	197	122	317	804	583	189	394	2 606	12,4

^aGA: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. — ^bInvestitionen der Zweckverbände wurden geschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Wirtschaft; Bundesamt für Wirtschaft; Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft e.V.; Berechnungen des IWH.

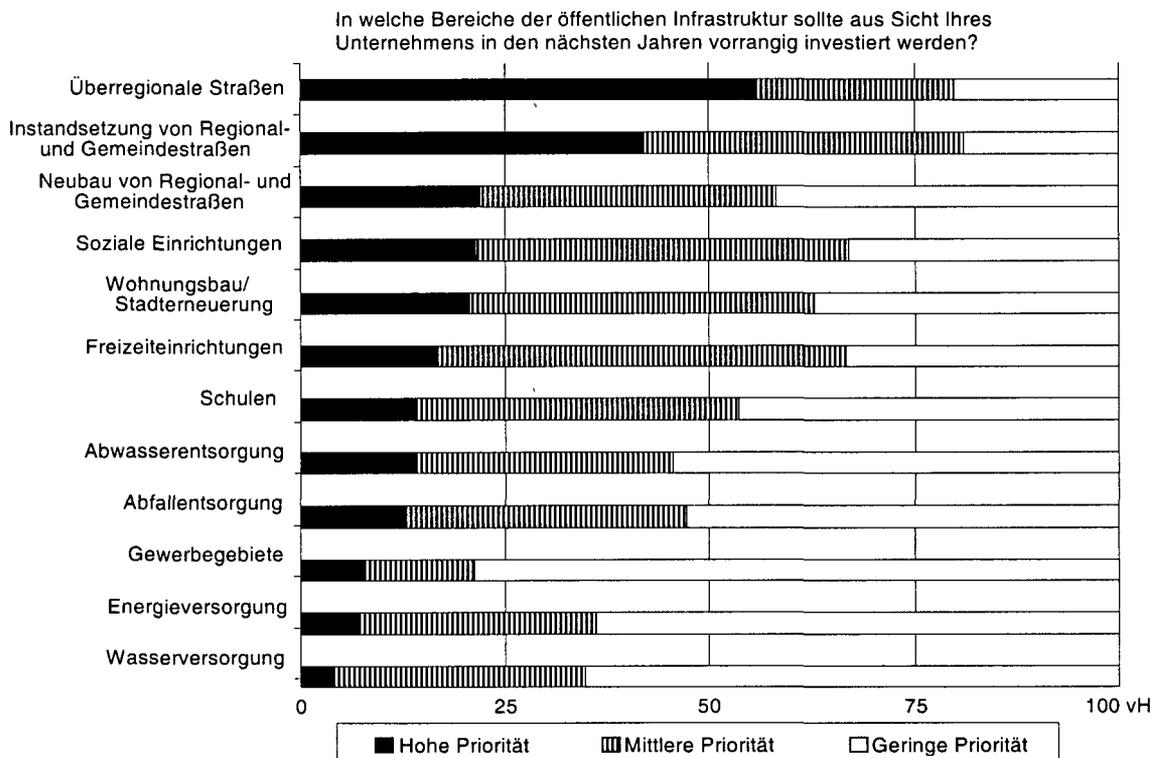
2. Noch vorhandene Defizite

Trotz aller Erfolge beim Ausbau der Infrastruktur gibt es weiterhin Engpässe. Umfragen des IWH bei ostdeutschen Industrieunternehmen und ostdeutschen Kommunen weisen darauf hin, daß vor allem im Verkehrsbereich weiterer Investitionsbedarf besteht. So haben Investitionen in überregionale Straßen für 56 vH der befragten Industrieunternehmen eine hohe Priorität (Schaubild 4). Insbesondere für größere Unternehmen ist der Ausbau der überregionalen Straßenverkehrsverbindungen von großer Bedeutung. Hier handelt es sich häufig um Unternehmen, die vergleichsweise stark in die überregionale Arbeitsteilung eingebunden sind. Hoch bewertet wird auch die Instandsetzung von Regional- und Gemeindestraßen, während der Neubau solcher Straßen als weniger dringlich angesehen wird. Offenbar ist es vor allem der schlechte Zustand der Straßen, der zu Behinderungen führt.

Nicht ganz so wichtig wie die Modernisierung des Straßennetzes sind aus Sicht der Unternehmen Investitionen in „weiche“ Standortfaktoren (Stadterneuerung/Wohnungsneubau: 22 vH, Freizeiteinrichtungen: 17 vH). Zudem meinen nur wenige Unternehmen, daß noch vorrangig in die Energie- und Wasserversorgung investiert werden muß. Auch den Bedarf an Gewerbeflächen hält man weitgehend für gedeckt.

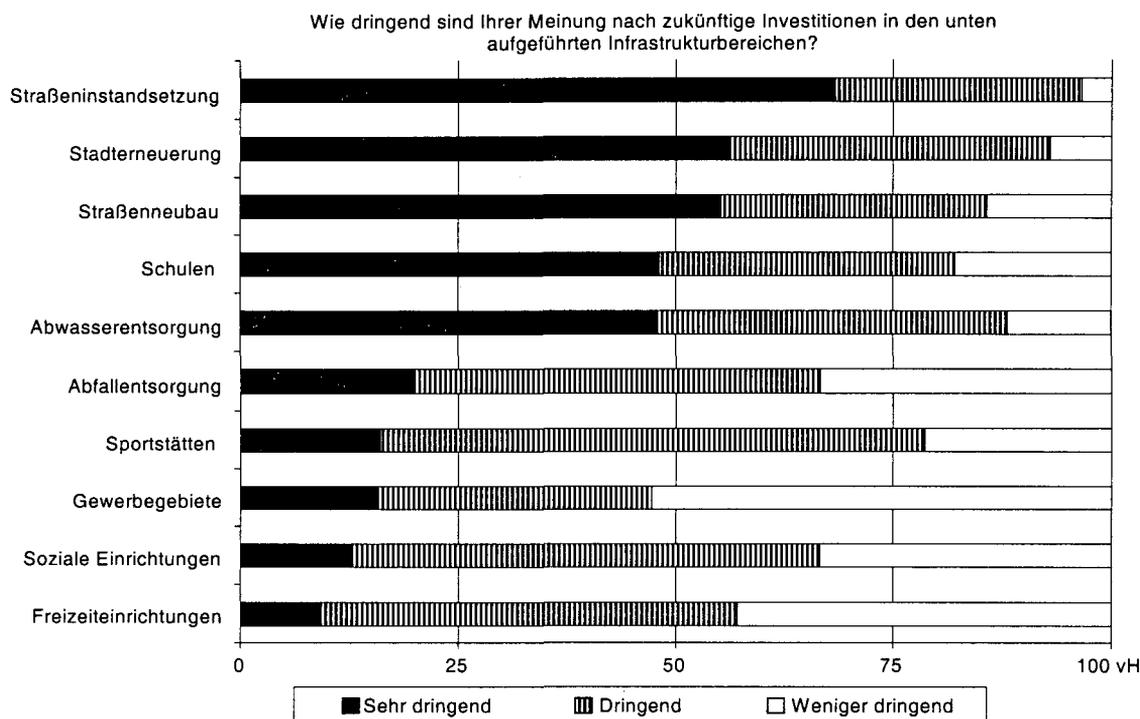
Ähnliche Schlußfolgerungen können aus der Umfrage des DIW gezogen werden, in der ostdeutsche Industrieunternehmen die Bedeutung und das Niveau von insgesamt 25 Standortbedingungen beurteilt haben. Danach wird dem Autobahnanschluß eine deutlich höhere Relevanz beigemessen als den übrigen Verkehrsanbindungen (Tabelle A2). Insgesamt liegt der Autobahnanschluß an fünfter Stelle der Bewertungsskala nach Kundennähe, Lohnkosten, Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und Fördermitteln.

Schaubild 4: Infrastrukturdefizite aus Sicht der ostdeutschen Unternehmen 1997



Quelle: Snelting et al. (1998).

Schaubild 5: Infrastrukturdefizite aus Sicht der ostdeutschen Kommunen 1997



Quelle: Snelting et al. (1998).

Fast deckungsgleiche Rangfolgen wie aus der Umfrage bei den Unternehmen ergibt eine Umfrage des IWH bei den Kommunen (Schaubild 5). So hat die Straßeninstandsetzung für die meisten der befragten Städte eine hohe Priorität. Der Straßenneubau besitzt ebenfalls eine hohe, wenngleich geringere Relevanz. Wichtig sind auch Investitionen in die Abwasserentsorgung. Das liegt an den gesetzlichen Auflagen für die kommunale Abwasserbeseitigung. Daraus ergibt sich für Gemeinden unmittelbar ein Investitionsbedarf.

a. Verkehrswege

Um Ostdeutschland als Standort attraktiv zu machen, besitzt der Ausbau der Verkehrswege höchste Priorität. Im Vordergrund stand dabei zunächst die Modernisierung vorhandener Trassen. Dies hat dazu geführt, daß nach Berechnungen des DIW bereits Ende 1995 der Modernitätsgrad der ostdeutschen Verkehrswege — die Relation von Netto- zu Bruttoanlagevermögen — nur noch etwa um ein Zehntel unter dem westdeutschen Niveau lag (Tabelle 24).

Tabelle 24: Modernitätsgrad der ostdeutschen Verkehrswege 1991 und 1995

	1991	1995	1995	Nachrichtlich: 1995 Bruttoanlagevermögen je Einwohner
	vH		West = 100	
Verkehrswege insgesamt	53,7	64,2	92	68
darunter:				
Straßen und Brücken	54,7	66,7	95	58
darunter:				
Bundesfernstraßen	55,9	62,5	85	63

Quelle: Berechnungen des DIW und des IWH.

Allerdings sagt der Modernitätsgrad nichts über das Ausstattungsniveau einer Region aus. Tatsächlich war Ostdeutschland Ende 1995 deutlich schlechter mit Verkehrsinfrastruktur ausgestattet als Westdeutschland: Das Bruttoanlagevermögen je Einwohner lag bei den Verkehrswegen insgesamt bei zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus, bei Straßen und Brücken bei weniger als drei Fünfteln. Zwischenzeitlich dürfte sich zwar der Abstand verringert haben. Anzunehmen ist aber, daß noch immer Ausstattungsdefizite vorliegen.

Große Bedeutung kommt bei der verkehrsmäßigen Erschließung der neuen Bundesländer den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (VDE) zu (Tabelle 25). Insgesamt sollen dabei mit einem Investitionsvolumen von 31 Mrd. DM etwa 2 000 km Bundesfernstraßen neu gebaut bzw. ausgebaut werden. Bis Ende 1998 wurden rund 11 Mrd. DM in VDE-Straßenprojekte investiert. Damit waren etwa 30 vH der geplanten Streckenlänge fertiggestellt; weitere 25 vH waren im Bau. Zu einer Verbesserung der Verkehrsverhältnisse insgesamt haben die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit aber bisher erst auf den bereits fertiggestellten Teilstrecken beitragen können. Infolge der laufenden Bautätigkeit wird der Verkehr auf den anderen Abschnitten noch stark beeinträchtigt. Vor allem der Verkehr zwischen Westdeutschland und einigen ostdeutschen Ballungszentren ist weiterhin gravierend behindert.

Auch die Verkehrsverbindungen innerhalb Ostdeutschlands sind nach Art und Qualität noch längst nicht mit denen in Westdeutschland vergleichbar. Dies zeigt sich darin, daß Verkehrsteilnehmer in ostdeutschen Regionen im Schnitt längere Anfahrtszeiten zu wichtigen Anschlußpunkten an das Fernverkehrsnetz in Kauf zu nehmen haben. So übersteigen die mittleren Fahrzeiten von Straßenmeßpunkten ostdeutscher Stadt- und Landkreise zu den nächsten Anschlußpunkten des Fernverkehrsnetzes die westdeutschen Vergleichswerte deutlich (Tabelle 26).³⁸ Besonders hoch ist der Zeitunterschied bei den durchschnittlichen Fahrzeiten zum nächsten Autobahnanschluß. Sie betragen im Mittel aller ostdeutschen Stadt- und Landkreise etwa das 2,4fache, im Mittel der kreisfreien Städte sogar etwa das 4,3fache des westdeutschen Durchschnittswertes. Allerdings gibt es regionale Unterschiede: Bei zwei Dritteln der ostdeutschen Kreise lag die Fahrdauer zum nächsten Autobahnanschluß unter dem ostdeutschen Durchschnitt, bei einem Drittel sogar unter dem westdeutschen Mittel.

Tabelle 25: Ausgewählte Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

	Bauausführung	Investitionsvolumen (Plan)	Anteil Ost- deutschland	Jahr der Fertigstellung
		Mrd. DM	vH	
Lübeck – Stettin	Neubau	4,0	78	2005
Hannover – Berlin/Berliner Ring	Ausbau	4,4	71	2001
Berlin – Nürnberg	Ausbau	5,3	81	2000
Göttingen – Halle	Neubau	2,1	84	2005
Magdeburg – Halle	Neubau	1,3	100	2000
Kassel – Eisenach – Görlitz	Ausbau	8,1	91	2000 ^a
Erfurt – Schweinfurt – Bamberg	Neubau	5,2	71	2008
Autobahnen insgesamt		30,8	81	X
<i>Nachrichtlich:</i>				
Schienenwege	Neu-/Ausbau	32,7	87	X
Wasserstraßen	Neu-/Ausbau	4,5	100	X
VDE-Projekte insgesamt	Neu-/Ausbau	68,0	85	X

^aFertigstellung wichtiger Teilabschnitte.

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

³⁸ Für die Berechnungen wird das Straßennetz nach dem Ausbauzustand klassifiziert und mit bundesweit ermittelten Durchschnittsfahrzeiten pro km Ausbauklasse belegt. Unzureichend berücksichtigt wird dabei allerdings, daß das jeweilige Verkehrsaufkommen regional unterschiedlich sein dürfte, so daß im Einzelfall kürzere oder auch längere als die hier zugrundegelegten Fahrzeiten auftreten können. Vgl. zur Methodik Eckey und Horn (1995) sowie Zarth (1996).

Tabelle 26: Durchschnittliche Fahrzeiten zu Anschlußpunkten des überregionalen Verkehrsnetzes Ende 1997 (in Minuten)

Anschlußpunkte	Ost	West	Ost (West = 100)
Mit PKW zum nächsten Autobahnanschluß	23	10	244
darunter kreisfreie Städte	18	4	434
Mit PKW zum nächsten IC-Anschluß	57	33	174
darunter kreisfreie Städte	58	21	280
Mit LKW zum nächsten Umschlagsbahnhof des kombinierten Ladungsverkehrs (KLV)	58	36	162
darunter kreisfreie Städte	53	25	214
Mit PKW zum nächsten internationalen Flughafen	73	54	136
darunter kreisfreie Städte	74	46	163

Quelle: Berechnungen der Universität Gesamthochschule Kassel und des IWH.

Grund für die längeren Anfahrtszeiten sind insbesondere der schlechte Ausbauzustand der Zubringerstraßen, die häufig suboptimale Verkehrsführung und das im ganzen weitmaschigere Fernverkehrsnetz. Letzteres liegt freilich auch an der wesentlich geringeren Siedlungsdichte in den neuen Ländern. Ein großes Problem sind auch fehlende Ortsumgehungen. Wie das Beispiel Sachsen-Anhalt zeigt, war von den Vorhaben des vordringlichen Bedarfs Ende 1998 erst etwa ein Fünftel mit einem Zwölftel der Wegstrecke fertiggestellt (Tabelle 27). In den anderen neuen Ländern ist die Situation ähnlich.

Tabelle 27: Bau- und Planungsstand der Ortsumgehungen von Bundesstraßen des vordringlichen Bedarfs in Sachsen-Anhalt Ende 1998

	Ortsumgehungen von Bundesstraßen		
	Anzahl	vH	km
Für den Verkehr freigegeben	20	23,3	75
In der Bauphase	9	10,5	49
In der Planungsphase	57	66,3	832
darunter:			
Planfeststellungsbeschluß (Baureife liegt vor)	2	2,3	135
Planfeststellung beantragt	5	5,8	153
Entwurf Planungsunterlagen abgeschlossen	4	4,6	134
Entwurf Planungsunterlagen in Arbeit	19	22,1	154
Linienbestimmung liegt vor	8	9,3	259
Raumordnungsverfahren abgeschlossen	12	14,0	.
Insgesamt	86	100,0	956

Quelle: Ministerium für Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

Nicht zuletzt aus diesem Grund ist vor allem in den Städten die Verkehrssituation problematisch. Ein typisches Beispiel ist die Stadt Halle (Saale) (Übersicht 1). Dort gibt es erhebliche Behinderungen für den örtlichen Verkehr und den Durchgangsverkehr. Infolge hoher Abnutzung müssen ständig beträchtliche Mittel für die Ausbesserung von Straßenschäden und für die Straßeninstandsetzung verausgabt werden. Bei der schwierigen Haushaltslage der Kommune engt dies den Finanzierungsspielraum für die Sanierung von Straßen ein. Nach Schätzung des städtischen Tiefbauamtes ist etwa die Hälfte der Straßen grundhaft zu erneuern bzw. auszubauen. Wichtige Ortsumgehungen (Autobahnring, Osttangente) befinden sich zwar inzwischen im Bau; spürbare Entlastungen vom Fern- und Durchgangsverkehr im Stadtgebiet sind jedoch erst nach Schließen des Autobahn- bzw. Straßenrings um Halle zu erwarten. Das wird frühestens nach Fertigstellung der Autobahn Halle-Göttingen einschließlich der Anbindung an die Autobahn Magdeburg-Halle (Westumfahrung) der Fall sein.

Übersicht 1: Fallbeispiel Straßennetz Stadt Halle (Saale)

<i>Kurzbeschreibung der Situation</i>			
Das Straßennetz umfaßt etwa 650 km. Nach grober Schätzung des Tiefbauamtes der Stadt müssen davon ca. 350 km grundhaft ausgebaut bzw. erneuert werden. Die sternförmig zum bzw. durch das Stadtzentrum (Riebeckplatz) verlaufenden Hauptachsen (B 6, B 80, B 91, B 100) werden durch den Durchgangs- und Ortsverkehr stark belastet. Gründe hierfür sind u.a. noch fehlende Umgehungen bzw. LKW-Brücken über Nord-Süd-Eisenbahnlinien, geringe Fahrgeschwindigkeiten wegen schlechter Straßenqualität, kein separates Gleisbett für Straßenbahnen auf zum Teil stark befahrenen Abschnitten (z. B. Hauptachse in Richtung Osten).			
Infolge andauernder städte- und wohnungsbaulicher Maßnahmen sowie umfangreicher Sanierungsmaßnahmen an Ver- und Entsorgungsleitungen kommt es oft zu Straßensperrungen bzw. -einstellungen, wodurch der Verkehr zusätzlich behindert wird. Verkehrsunfälle führen nicht selten zu großräumigen Stauungen. Nach Angaben der Halleschen Verkehrs AG (HAVAG) wurden beispielsweise von rund 300 Ausfallstunden der Straßenbahnen im Jahre 1998 ca. 68 vH allein durch Verkehrsunfälle verursacht.			
<i>Umfang des Straßennetzes im Stadtgebiet</i>			
Straßenlänge insgesamt 644 km		Gehbahnen 740 km	
davon Bundesstraßen 34 km		Radbahnen 86 km	
Landesstraßen 54 km			
Kreisstraßen 14 km			
Kommunalstraßen 542 km			
<i>Mittlere Fahrzeiten zu Verkehrsanschlüßpunkten (in Minuten)</i>			
Anschlußpunkte	Stadt Halle	<i>Nachrichtlich:</i>	
		Städte mit 200 000 bis 300 000 Einwohnern	
		Ostdeutschland	Westdeutschland
Mit dem PKW zum nächsten Autobahnanschluß	15	10	4
Mit dem PKW zum nächsten internationalen Flughafen	23	68	41
Mit dem PKW zum nächsten IC-Anschluß	12	45	17
Mit dem LKW zum nächsten Umschlagsbahnhof des Kombinierten Ladungsverkehrs	12	14	11

Aus alledem folgt: Selbst wenn keine Verzögerungen bei den VDE-Vorhaben eintreten und der Ausbau überregionaler Straßen sowie der Bau wichtiger Ortsumgehungen aus Finanzierungs- und Planungsgründen nicht zurückgefahren wird, werden sich die Bedingungen für den Fernverkehr in Ostdeutschland nicht so bald verbessern. Wegen des hohen Nachholbedarfes dürfte vor allem die Erhöhung der Qualität und Dichte der Regional- und Gemeindestraßen noch lange Zeit beanspruchen. Aus diesem Grunde wäre es verfehlt, die Investitionsausgaben in den neuen Ländern vorzeitig einzuschränken.

b. Entsorgungsinfrastruktur

Mit dem Einigungsvertrag wurden in den neuen Ländern einschneidende Vorschriften für die Abwasserbeseitigung in Kraft gesetzt. Daher waren vielerorts Kanalisationen neu zu bauen oder zu erweitern, um bisher unbehandelte Abwässer in Kläranlagen einleiten zu können. Zugleich mußten Klärwerke nachgerüstet oder neu errichtet werden. Durch umfangreiche Investitionen in die Abwasserentsorgung stieg zwar der Anschlußgrad an die Kanalisationen von 75 vH im Jahre 1991 auf 83 vH im Jahre 1997; trotzdem lag das ostdeutsche Mittel beträchtlich unter dem westdeutschen (Tabelle 28). Besonders niedrige Anschlußgrade an das Kanalnetz sind dabei in Gemeinden bis zu 50 000 Einwohnern zu verzeichnen. Hier sind zur Erfüllung der EU-Richtlinie 91/271/EWG, nach der Gemeindegebiete mit mehr als 15 000 Einwohnerwerten (EW)³⁹ bis Ende 2000 und in Gemeindegebieten mit 2 000 bis 15 000 EW bis Ende 2005 mit Kanalisationen auszustatten sind, noch erhebliche Investitionen erforderlich.

³⁹ Ein EW entspricht der mittleren Abwassermenge eines Einwohners bzw. einer organisch-biologisch abbaubaren Belastung mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen in Höhe von 60 g Sauerstoff pro Tag.

Tabelle 28: Anschlußgrad an die öffentliche Kanalisation in Ostdeutschland und Westdeutschland nach Gemeindegrößenklassen Juni 1997 (vH)

Gemeindegrößenklassen (Einwohner)	Ostdeutschland	Westdeutschland
≤ 5 000	57	90
> 5 000 ≤ 10 000	61	89
> 10 000 ≤ 20 000	69	97
> 20 000 ≤ 50 000	70	94
> 50 000 ≤ 100 000	80	99
> 100 000	90	99
Insgesamt	83	86

Quelle: Abwassertechnische Vereinigung e.V. (ATV); Berechnungen des IWH.

Hinzu kommt, daß die EU-Richtlinie seit dem 1.1.1999 bei der Abwasserreinigung in Städten mit mehr als 10 000 EW in besonders umweltsensiblen Einzugsgebieten eine weitergehende Behandlung des Abwassers (Phosphor- und Stickstoffelimination) vorschreibt. In dieser Hinsicht ist die Situation recht unterschiedlich: Auf der einen Seite waren Anfang 1997 die Klärwerke von 39 vH der betroffenen Kommunen noch nicht entsprechend ausgestattet (Komar 1997). Seitdem wurden zwar etliche Anlagen in Betrieb genommen. Aufgrund der bislang eingeschränkten Datenlage kann jedoch noch nicht gesagt werden, in welchem Umfang dadurch die EU-Normen erfüllt werden. Auf der anderen Seite waren in ostdeutschen Kommunen mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern bei der Stickstoffelimination (Denitrifikation) im Durchschnitt um 49 vH höhere Anlagenkapazitäten vorhanden als in gleich großen westdeutschen Kommunen. Das deutet darauf hin, daß auch Überkapazitäten entstanden sind, vor allem aufgrund einer Überschätzung der Abwasserlasten gewerblicher Einleiter. Dies hat — neben anderen Faktoren⁴⁰ — zu einem starken Anstieg der Abwassergebühren über das westdeutsche Niveau hinaus beigetragen.

Nachdem unmittelbar nach der Vereinigung die meisten Deponien aufgrund von Nichterfüllung umweltrechtlicher Auflagen geschlossen werden mußten, standen Ende 1993 — neuere Daten liegen nicht vor — in den neuen Ländern noch 466 öffentliche Deponien mit einem Restfüllvolumen von ca. 245 Mill. m³ zur Verfügung. Allerdings besaßen viele dieser Anlagen ein vergleichsweise geringes Schutzniveau, das bei Grundwasseranschnitten mit beträchtlichen Umweltgefährdungspotentialen verbunden ist. Deshalb waren bzw. sind etliche Deponien nachzurüsten.

In der Regel existiert Entsorgungssicherheit, wenn die Deponiekapazität im Einzugsgebiet für 6 bis 10 Jahre ausreicht (Umweltbundesamt 1995). Könnte man davon ausgehen, daß die abzulagernde Restabfallmenge des Jahres 1993 seither konstant geblieben ist und die bestehenden Deponien nicht erweitert worden sind, so wäre bei drei Vierteln der öffentlichen Deponien Ostdeutschlands inzwischen die Kapazitätsgrenze erreicht (Tabelle 29). Allerdings sind die Entsorgungsmengen seit 1993 deutlich zurückgegangen — zum einen wegen des abnehmenden Anfalls von Abfällen aus Abbrucharbeiten, zum anderen wegen zunehmender Verwertung von Abfällen. Das ist auf das Kreislaufwirtschafts- und

Tabelle 29: Restlaufzeiten öffentlicher Deponien in Ostdeutschland und Westdeutschland Stand 1993

	Anzahl	Darunter mit voraussichtlicher Restlaufzeit in Jahren (vH)				
		bis 3	3 bis 5	6 bis 10	11 bis 20	über 20
Ostdeutschland	455	52,5	23,7	15,8	4,8	3,1
Westdeutschland	2 482	23,1	22,1	28,4	19,2	7,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁴⁰ Weitere Gründe sind zu kleine Struktureinheiten bei der Entsorgung und eine kostenintensive Kanalisation, etwa infolge geringer Siedlungsdichte.

Abfallgesetz sowie auf Bestimmungen zurückzuführen, wonach die Abfallvermeidung Vorrang vor der Abfallverwertung und die Abfallverwertung Vorrang vor der Abfallbeseitigung haben soll (Komar 1998). Auf dieses Gesetz wurde bereits vor Inkraftsetzung der Regelungen verstärkt mit Vermeidungs- und Verwertungsaktivitäten reagiert. So ging der abzulagernde Restmüll in den neuen Ländern im öffentlichen Bereich von 1994 bis 1996 um gut ein Viertel zurück.

Künftig wird mithin weniger Restmüll anfallen, weil das Abfallaufkommen weiter abnimmt und die Abfallverwertung zunimmt. Deshalb werden die Deponien länger genutzt werden können als zunächst angenommen (Tabelle 29). Hinzu kommt, daß nach der „Technischen Anleitung Siedlungsabfall“ spätestens mit Beginn des Jahres 2005 nur noch reaktionsarmer Restmüll deponiert werden darf. Nach jetzigem Erkenntnisstand wäre dafür eine thermische Vorbehandlung erforderlich,⁴¹ wodurch sich die abzulagernde Müllmenge nochmals stark verringern würde. Allerdings würde dies den Neubau von Verbrennungsanlagen notwendig machen.

Das Vorschalten der thermischen Behandlung vor die Deponierung würde die Entsorgung spürbar verteuern, denn zu den Deponiekosten kämen die Verbrennungskosten hinzu, die im Regelfall über den spezifischen Ablagerungskosten liegen. Vor allem in Regionen, in denen bereits heute überdurchschnittlich hohe Entsorgungsgebühren anfallen, würde die Standortattraktivität beeinträchtigt.

IV. Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung

Öffentliche Verwaltungen haben erheblichen Einfluß auf die Qualität eines Standortes im nationalen wie im internationalen Standortwettbewerb. Die Verwaltung in Ostdeutschland mußte Strukturen entwickeln, die es ihr ermöglichten, in ihrer neuen Rolle als öffentlicher Dienstleister wirksam und wirtschaftlich zu handeln. Anlaufschwierigkeiten waren dabei unvermeidlich. Für die Verwaltung hieß es ebenso wie für die Unternehmen: Auflösung und Neuaufbau oder grundlegende Umstrukturierung. Die Verwaltungseinrichtungen der übergeordneten Ebenen, die Bezirksverwaltungen und die zentralen Ministerien der DDR, wurden im Juli 1990 bzw. im Oktober 1990 aufgelöst. Im Wende-Jargon: Sie wurden „abgewickelt“, die Mitarbeiter entlassen. Mit der Bildung der fünf neuen Bundesländer im Oktober 1990 wurden neue föderative Verwaltungsstrukturen geschaffen. Die Einrichtungen der kommunalen Verwaltung blieben dagegen weitgehend erhalten. Sie mußten jedoch im Hinblick auf ihre Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung umstrukturiert werden.

Engpässe bei der öffentlichen Verwaltung haben den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern lange Zeit behindert. Schwierigkeiten gab es vor allem bei der Klärung von Eigentumsfragen, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, bei der Erstellung von Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen, bei der Erteilung von Genehmigungen, bei der Führung des Katasters sowie bei der Bearbeitung der Grundbuchakten.

1. Verwaltungsstrukturen

Aufbau und Umgestaltung der ostdeutschen Verwaltung waren geprägt durch verschiedene Faktoren.⁴² Der wichtigste Bestimmungsfaktor resultierte aus der Wiedervereinigung in Form des Beitritts der fünf neugegründeten Länder der DDR zur Bundesrepublik nach Artikel 23 des Grundgesetzes. Der Beitritt schuf die Voraussetzungen für einen Institutionentransfer, bei dem alle wesentlichen Teile des Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungswesens der Bundesrepublik auf die neuen Länder übertragen

⁴¹ Dazu liegen entsprechende Gutachten vor (Bundesumweltministerium 1996).

⁴² In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden endogene und exogene Pfadabhängigkeit als vergangenheitsbezogene Bestimmung von Entwicklungen unterschieden. Ihnen werden die gegenwärtigen, freien Gestaltungsmöglichkeiten der Akteure gegenübergestellt (Wollmann 1995).

wurden.⁴³ Auf diese Weise war der Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern wesentlich geprägt durch die Strukturen der alten Bundesrepublik. Er vollzog sich damit auf einem von außen vorgegebenen Entwicklungspfad (exogene Pfadabhängigkeit). Des weiteren bestimmten, ähnlich wie bei der Umstrukturierung der Unternehmen, die Hinterlassenschaften des früheren Systems die zu bewältigenden Aufgaben (endogene Pfadabhängigkeit). Auf der Ebene der Kreise stellten insbesondere ein übergroßer Personalbestand, eine fehlende oder nicht auf die neuen Aufgaben zugeschnittene Qualifikation der Beschäftigten sowie zu kleine Verwaltungseinheiten Hindernisse bei der Übernahme der westdeutschen Verwaltungsstrukturen und bei der Entwicklung eines wirksamen, wirtschaftlichen Verwaltungshandelns dar.

Gleichwohl gab es bei der Umstrukturierung der Verwaltung zum Teil beachtliche Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten (endogene Gestaltungspotentiale), die die Akteure zur Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen nutzen konnten und in der Tat genutzt haben.⁴⁴ Dieses kam beim Verwaltungsaufbau in Ostdeutschland vor allem bei der Gesetzgebungstätigkeit der neuen Landesparlamente zum Tragen und schlug sich insbesondere in der Gestaltung der Kommunalverfassungen nieder. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß die Kommunen von der Abschaffung der zentralen Verwaltungseinrichtungen der DDR im Mai 1990 bis zur Wiedereinführung der Länder im Oktober 1990 nahezu im rechtsfreien Raum agierten, ohne Fachaufsicht durch die Länder. Dies hat ihr Handeln teils behindert, da wichtige landesrechtliche Regelungen fehlten. Teils hat es ihnen Handlungsfreiräume beschert, auf die sie später nur unwillig verzichten mochten.

a. *Rechtsgrundlagen und Organisation*

Die Rechtsgrundlagen für die Konstituierung der Länder als eigenständige Gebietskörperschaften und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wurden durch die Volkskammer der DDR noch vor der Vereinigung mit dem Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung vom 17. Mai 1990 und dem Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 geschaffen.

Die neugegründeten Länder mußten in kurzer Zeit eine Vielzahl von Aufgaben erledigen. Sie mußten neue Landesverfassungen ebenso wie neue Kommunalverfassungen schaffen. Und sie mußten, da in der DDR die Länder 1952 aufgelöst worden waren, auch die Verwaltungsstrukturen auf Landesebene nahezu vollständig neu aufbauen. Darüber hinaus mußten sie den größten Teil der alten staatlichen Strukturen übernehmen: Von den rund 1 000 Verwaltungsorganen und Einrichtungen der ehemaligen DDR entfielen nach den Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes rund 800 auf die neuen Länder.⁴⁵

Binnen kurzer Frist, bis Ende 1990, mußten die Länder entscheiden, welche der übernommenen Einrichtungen, mitsamt dem Personal, sie übernehmen und weiterführen bzw. welche sie auflösen und abwickeln wollten. Der große Zeitdruck führte vielerorts zu einem unübersichtlichen Nebeneinander alter und neuer Behörden einerseits sowie allgemeiner Verwaltungseinrichtungen und Sonderbehörden andererseits. Zunächst wurden auch viele Aufgaben, die in der Bundesrepublik sonst auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, den Ländern zugeordnet und erst im Zuge sogenannter Funktionalreformen den ostdeutschen Kommunen übertragen (Wollmann 1998).

Die neuen Länder konnten wählen zwischen einem dreistufigen Verwaltungsaufbau, also der Einrichtung von Regierungsbezirken als einer Mittelinstanz zwischen Ländern und Kommunen, und einem zweistufigen Verwaltungsaufbau ohne Mittelinstanz. Im ersten Fall übernahmen die Regierungspräsidien die Rechtsaufsicht über die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und die Fachaufsicht über die Auftragsangelegenheiten der Kommunen, im zweiten Fall wurden diese Aufga-

⁴³ In mancher Hinsicht bedeutete dies ein Wiederanknüpfen an Verwaltungsformen und Verwaltungstraditionen der Vorkriegszeit.

⁴⁴ Die Politikwissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von „political crafting“ oder dem Spiel von „political skill and will“ (Wollmann 1995).

⁴⁵ Die übrigen 200 entfielen auf den Bund.

ben beim Landesinnenministerium angesiedelt. Für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau mit Regierungsbezirken entschieden sich Sachsen und Sachsen-Anhalt, für einen zweistufigen Verwaltungsaufbau Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Thüringen beschritt mit der Bildung eines Landesverwaltungsamtes als einer einzigen landesweiten Mittelbehörde einen Sonderweg.

Die Schaffung der Rechtsgrundlagen war ein Prozeß, der insgesamt rund vier Jahre in Anspruch nahm. Die Länder arbeiteten, bevor 1992/93 die neuen Landesverfassungen in Kraft traten, mit vorläufigen Verfassungen in Form knapper Organisationsstatute. Auch die im Mai 1990 geschaffene Kommunalverfassung der DDR hatte zunächst den Charakter einer Übergangsinstitution. Sie wurde zwischen 1992 und 1994 durch die neuen Kommunalverfassungen abgelöst. Die neuen Länder nutzten ihre Gestaltungsmöglichkeiten vielfach dahingehend, daß sie, in Referenz an die Zeit der Wende, basisdemokratische Elemente aufnahmen (Direktwahl des Bürgermeisters, Möglichkeit seiner Abwahl), die den meisten westdeutschen Kommunalverfassungen seinerzeit unbekannt waren.

Oft sahen sich die Kommunen durch fehlende landesrechtliche Regelungen behindert. Selbst wenn Gesetzgebungsverfahren im Landesparlament bereits abgeschlossen waren, ließen viele der für das Verwaltungshandeln vor Ort notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen noch lange auf sich warten. Die Kommunen mußten dann mit vorläufigen Regelungen, beispielsweise mit Vorschaltgesetzen, oder sogar im rechtsfreien Raum arbeiten. Dies war nicht immer ein Hindernis, sondern ist vielfach für ein rasches, unbürokratisches Handeln genutzt worden. Doch der für die fehlende Rechtssicherheit zu zahlende Preis, etwa in Form von Investitionsabstinenz oder Fehlinvestitionen, war mitunter hoch und dürfte die Vorteile mehr als aufgewogen haben.

b. Gebietsreformen

Die Kreise der DDR waren, gemessen an ihrer Einwohnerzahl, zu klein, um eine ausreichende Finanzkraft und eine angemessene Verwaltungskraft zu entwickeln. Nach der Wende gab es in den neuen Ländern rund 190 Landkreise mit durchschnittlich etwa 60 000 Einwohnern; die Kreise der alten Länder haben dagegen im Durchschnitt 150 000 Einwohner. Als Mindestgröße, um ausreichend Finanz- und Verwaltungskraft zu entwickeln, gilt eine Zahl von 100 000 Einwohnern. Auch die rund 7 600 ostdeutschen Gemeinden waren, gemessen an ihrer Einwohnerzahl, zu klein, obwohl sie, gemessen an der Fläche, etwa ebenso groß waren wie die der alten Länder. Die Hälfte von ihnen hatte weniger als 500 Einwohner, und nur 5 vH der Gemeinden erreichten die nach den westdeutschen Erfahrungen optimale Mindesteinwohnerzahl von 5 000.

Kreisgebietsreformen wurden in den Jahren 1992–1994 durchgeführt. In dieser Zeit banden politische Auseinandersetzungen um Erhalt bzw. Verlust des Kreissitzes einen Teil der politischen und administrativen Entscheidungskapazitäten, was den Verwaltungsaufbau vielerorts verzögerte. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung haben die ostdeutschen Länder, mit Ausnahme Sachsens, Gemeindegebietsreformen zunächst zurückgestellt. Statt dessen schufen sie neue Organisationsformen für Kleingemeinden (Ämter und Verwaltungsgemeinschaften bzw. Verwaltungsverbände), um eine sinnvolle Größenstruktur für die Erledigung der administrativen Aufgaben zu erreichen. Darüber hinaus wurden und werden freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden durch finanzielle Anreize im Rahmen des Finanzausgleichs gefördert.

c. Verwaltungshilfe

Im Einigungsvertrag (Art. 15) war festgelegt worden, daß der Bund und die alten Länder den neuen Ländern Hilfe beim Aufbau ihrer Verwaltungen leisten sollen (Verwaltungshilfe). Hierfür richteten Bund und Länder eine Clearing-Stelle beim Bundesinnenministerium ein. Verwaltungshilfe wurde auf verschiedenen Wegen geleistet; sie erfolgte durch

- die Einrichtung eines Fonds zur Vergabe von Personal-, Ausbildungs- und Fortbildungskostenzuschüssen, und zwar in den Jahren 1991/92 in einem Umfang von 100 Mill. DM und im Jahre 1993 in einem Umfang von 200 Mill. DM;

- eine Personalbörse des Bundesinnenministeriums und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, mit deren Hilfe die Vermittlung und Entsendung von Beamten aus den alten Bundesländern durchgeführt wurde;
- Hospitationen in den westdeutschen Partnergemeinden. Dieses „learning on the job“ war diejenige Form der Verwaltungshilfe, die von den ostdeutschen Beschäftigten am höchsten geschätzt wurde (Fischer 1998) und stellte ein Novum in der bundesdeutschen Verwaltungsgeschichte dar (Ehrhardt 1993).
- Partnerschaften zur Verwaltungshilfe auf Landesebene und auf kommunaler Ebene. Auf Landesebene gab es Partnerschaften zwischen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, zwischen Sachsen und Baden-Württemberg, zwischen Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, zwischen Thüringen einerseits und Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz andererseits. Auch auf kommunaler Ebene gab es ein nahezu flächendeckendes Netz von Partnerschaften.⁴⁶
- die Bereitstellung von Geräten und Material. Anfangs fehlte es an vielem, was zur Ausstattung einer modernen Verwaltung gehört. Die benötigten Ausstattungsgegenstände wurden meist vom jeweiligen Partnerland bzw. der jeweiligen Partnerkommune zur Verfügung gestellt.

Die ostdeutschen Länder und Kommunen lehnten sich beim Verwaltungsaufbau vielfach eng an das Modell ihres westdeutschen Partners an und übernahmen dessen Verwaltungsstrukturen oft „eins zu eins“, was mancherorts zu Fehlentscheidungen führte. So etwa hat sich Rostock im Zuge seiner Partnerschaft mit Bremen zunächst die politischen und administrativen Strukturen eines Stadtstaates mit Senat und Bürgerschaft gegeben. Sie erwiesen sich für die kreisfreie Stadt als überdimensioniert und zu schwerfällig. Dies machte später eine schwierige Umstrukturierung erforderlich.

Im Ergebnis sind in den neuen Ländern ähnliche Verwaltungsstrukturen aufgebaut worden wie in den alten, allerdings mit dem Unterschied, daß es im Osten, gemessen an der Größe der Verwaltungseinheiten, zumeist eine höhere Anzahl von Ämtern und Dezernaten gab, so daß später im Rahmen der Modernisierung organisatorische Straffungen durchgeführt wurden (Wegrich 1998). Insgesamt hat die Verwaltungshilfe für die neuen Länder, ungeachtet mancher Unvollkommenheiten, zu einem umfassenden Transfer von Verwaltungs- und Organisations-Know-how geführt, ohne den der Verwaltungsaufbau nicht so rasch und so umfassend hätte bewerkstelligt werden können.

Der Systemwechsel in Ostdeutschland erfolgte zu einem Zeitpunkt, als sich die westdeutschen Verwaltungen selbst am Anfang eines Modernisierungsprozesses befanden. Auch auf internationaler Ebene ist seit langem eine breite Modernisierungsbewegung im Gange. Die Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung sind nicht zuletzt eine Reaktion auf den internationalen Standortwettbewerb. Vielerorts vollzieht sich ein Leitbildwechsel von der traditionellen Ordnungsverwaltung als einer hierarchisch gegliederten, inputorientierten Bürokratie hin zur Dienstleistungs- und Bürgerverwaltung in Form dezentral organisierter, outputorientierter Verwaltungseinheiten.⁴⁷

In Ostdeutschland begannen Verwaltungsaufbau und -modernisierung nicht gleichzeitig, sondern nacheinander (Wegrich 1998; Reichardt 1999). Nach der Wende übernahmen die ostdeutschen Verwaltungen zunächst das hergebrachte bundesdeutsche Modell mit seiner Gliederung in Dezernate und Ämter, mit dem Aufbau von Fach- und Querschnittsverwaltungen (Organisation, Personal, Recht und Finanzen), mit der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, mit inputorientierter Steuerung und hierarchischer Verteilung der Weisungsbefugnisse.

⁴⁶ Die ostdeutschen Städte mit über 20 000 Einwohnern hatten ausnahmslos eine Partnerstadt in den alten Bundesländern; die Städte mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern zu 95 vH. Eine Reihe ostdeutscher Städte hatte auch mehrere Partnerschaften mit westdeutschen Städten (Scheytt 1993). Insgesamt gab es über 1 000 Partnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Städten. Die meisten bestehen heute noch. Einige wurden aber auch aufgelöst, weil es zu Konflikten und Differenzen kam, die anders nicht gelöst werden konnten.

⁴⁷ Zum Teil reichen die Überlegungen bereits darüber hinaus. Bei den kommunalen Spitzenverbänden wird auch über die Online-Kommune, über das virtuelle Rathaus nachgedacht (Plamper 1998). Dem Vernehmen nach plant die Städtegemeinschaft Leipzig/ Halle/Dessau derzeit die Nutzung des Internet im Rahmen ihres Konzeptes KomMedia.

Im Grunde hatten die ostdeutschen Verwaltungen auch keine andere Wahl, denn sie standen unter einem enormen Zeit- und Aufgabendruck und brauchten so rasch wie möglich hinreichend funktionsfähige, zuverlässige Strukturen. Für die Kommunen veränderten sich überdies die rechtlichen Rahmenbedingungen noch mehrmals grundlegend: Zum einen durch die Kommunalgesetzgebung der Länder, zum anderen durch die Kreisgebietsreformen für die Landkreise bzw. durch die Rückübertragung nachgeordneter Einrichtungen für die kreisfreien Städte. Experimente mit neuen, noch nicht ausgereiften Verwaltungsmodellen konnten sich insbesondere die ostdeutschen Kommunen anfangs nicht leisten.

Mitte der neunziger Jahre war der Verwaltungsaufbau im engeren Sinne weitgehend abgeschlossen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen waren so weit konsolidiert und die Verwaltungsabläufe soweit routinisiert, daß auch in den neuen Ländern mit der Verwaltungsmodernisierung begonnen werden konnte. Dabei stecken die Verwaltungen im sogenannten Reform-Routine-Dilemma: Einerseits brauchen sie Routine für die Bewältigung des Tagesgeschäfts, andererseits erschwert eine verfestigte Routine den Modernisierungsprozeß.

d. *Konzept der Neuen Steuerung*

Ähnlich wie beim Aufbau, orientieren sich die ostdeutschen Verwaltungen auch bei ihrer Modernisierung zumeist an den in Westdeutschland verwendeten Konzepten.⁴⁸ In Westdeutschland prägt das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1993) entwickelte sogenannte „Modell der Neuen Steuerung“ das Modernisierungsgeschehen.⁴⁹ Zentrales Anliegen aller unter dem Stichwort „Neue Steuerung“ laufenden Modernisierungsansätze ist es, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch Instrumente und Methoden zumeist betriebswirtschaftlicher Art zu verbessern, die den unternehmerischen Wettbewerb und seine Anreizwirkungen nachzubilden versuchen.

Der entscheidende Unterschied zur herkömmlichen Verwaltungssteuerung ist die Ergebnissteuerung. Verwaltungsentscheidungen knüpfen nicht mehr primär an den verfügbaren Haushaltsmitteln an (Inputorientierung), sondern an den Verwaltungsleistungen (Outputorientierung). Zentrales Element bei der Einführung neuer Steuermechanismen ist daher die Definition bzw. Beschreibung von Produkten, oder genauer: von den (Dienst-) Leistungen, die eine Verwaltung erbringt, etwa die Ausstellung eines Ausweises oder einer Lohnsteuerkarte, die Durchführung eines Planungsverfahrens oder die Erteilung einer Genehmigung. Um von der Beschreibung einer Leistung zu steuerungswirksamen Informationen zu gelangen, die das Verwaltungshandeln in Richtung auf größere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beeinflussen, braucht es zweierlei:

- Erstens: Eine erfolgsorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, die festzustellen erlaubt, was die Erstellung einer Leistung kostet, und die auch die Qualität der betreffenden Leistung berücksichtigt, etwa die Fehlerquote oder den Zeitbedarf, und
- zweitens: Einen Maßstab, der es erlaubt, die Information über die Kosten der Leistungserstellung zu bewerten und die Verwaltungsentscheidungen daran auszurichten. Auf kommunaler Ebene wird dieser Maßstab durch den sogenannten interkommunalen Leistungsvergleich gewonnen. Er soll eine dem unternehmerischen Wettbewerb vergleichbare Informationskraft und Anreizwirkung haben.

Weitere Elemente der Verwaltungsmodernisierung nach dem Konzept der Neuen Steuerung sind Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling und Kontraktmanagement.⁵⁰ Zur erfolgreichen Implementierung gehören außerdem die Reform des Haushaltsrechts und die Einführung der doppelten Buchführung.

⁴⁸ Manche Kommunen gehen aber auch einen eigenen Weg. So etwa verzichtet die sächsische Stadt Coswig völlig auf Beamte (*Handelsblatt* 1996).

⁴⁹ Die sogenannte Neue Steuerung ist die deutsche Variante der international als New Public Management diskutierten Modernisierungskonzepte. Zu den Besonderheiten im internationalen Vergleich siehe Reichardt (1996).

⁵⁰ Kontraktmanagement beinhaltet Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung zur Rahmensteuerung des Modernisierungsprozesses.

Verwaltungen, die ihre Strukturen modernisieren wollen, führen das Konzept der Neuen Steuerung zumeist nicht gleich umfassend ein. Sie gehen vielmehr schrittweise vor, etwa indem sie in allen Fachbereichen einzelne Elemente des Konzepts einführen, oder indem sie in einem Fachbereich das Konzept umfassend, in Form eines Pilotprojektes, einführen. Viele Verwaltungen kombinieren Elemente der Neuen Steuerung mit traditionellen Reformelementen (Verfahrensoptimierung, Aufgabenkritik, Mitarbeiterqualifizierung).⁵¹ Auch streben nicht alle Verwaltungen eine grundlegende Strukturreform an. Manchen geht es in erster Linie um eine nachhaltige Haushaltsentlastung.

e. Kommunalverwaltungen

Beobachter und Beteiligte des Modernisierungsprozesses sind sich größtenteils einig, daß die Kommunen bei der Modernisierung der Verwaltungsstrukturen den Ländern und dem Bund voraus sind — nicht nur in den neuen Ländern, sondern ebenso in den alten (Dieckmann 1998; Wollmann 1998; Wegrich 1998; Wind 1998).⁵² Allerdings ist auch auf kommunaler Ebene der Modernisierungsprozeß vielfach noch im Anfangsstadium. Umfassende Verwaltungsstrukturänderungen sind bislang lediglich in Einzelfällen zu beobachten — in ostdeutschen Kommunen seltener als in westdeutschen. Die ostdeutschen Kommunen haben gegenwärtig noch einen gewissen vereinigungsbedingten Modernisierungsrückstand (Maaß 1999), doch sie intensivieren ihre Modernisierungsbemühungen zunehmend (Wegrich 1998).

Ein breites empirisches Bild der kommunalen Modernisierungsaktivitäten liefert die Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung. Sie wurde 1998 zum dritten Mal unter den westdeutschen und ostdeutschen Mitgliedern — dies sind Städte ab 10 000 Einwohner — durchgeführt (Grömig und Gruner 1998). Sie läßt einige bemerkenswerte Ost-West-Unterschiede, aber auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten erkennen. Das wichtigste Ergebnis, das auch durch andere Studien belegt wird (Difu 1998; Fischer 1998; Konzendorf 1998; Grunow und Wollmann 1998), lautet: Kleinere Städte entwickeln bei der Modernisierung zumeist ein anderes Vorgehen als größere Städte. Manche Ergebnisse, die auf den ersten Blick als Ost-West-Unterschiede erscheinen, erweisen sich bei genauerem Hinsehen als verdeckte Größenunterschiede. Sie verschwinden weitgehend, wenn man ost- und westdeutsche Städte derselben Größenklasse vergleicht.⁵³ Im einzelnen stellt sich das Bild folgendermaßen dar: In den neuen Ländern führen gegenwärtig insgesamt knapp 80 vH der Städte nach eigenen Angaben Modernisierungsmaßnahmen durch (1996: 72 vH); in den alten Ländern sind es 96 vH (1996: 90 vH). Kleinere Städte befassen sich generell, im Osten wie im Westen, weniger mit der Modernisierung ihrer Verwaltungsstrukturen als die größeren, und sie fangen in der Regel auch später damit an. So führten von den Städten mit 10 000 bis 25 000 Einwohnern 1998 in den neuen Ländern nur 66 vH und in den alten Ländern nur 63 vH Modernisierungsmaßnahmen durch.

Übergeordnetes Ziel aller Modernisierungsmaßnahmen ist die Effizienzsteigerung der Verwaltung. Gleichwohl wird Modernisierung auch aus einer Reihe anderer Gründe betrieben. Der wichtigste Grund — und in aller Regel auch der Anstoß für den Einstieg in die Modernisierungsdiskussion — ist der Zwang zur Haushaltskonsolidierung. Dies gilt in besonderem Maße für die neuen Bundesländer (Tabelle 30). Allerdings scheinen Haushaltszwänge mit der Zeit als Antriebskraft an Bedeutung zu verlieren, während die Ziele einer besseren Bürgerorientierung und einer größeren Transparenz des Verwaltungshandelns an Bedeutung gewinnen. Bemerkenswert ist, daß das Anliegen, die Standortqualität zu verbessern, mit abnehmender Größe der Städte steigt. Es spielt bei den kleineren Städten —

⁵¹ Vor- und Nachteile der verschiedenen Vorgehensweisen werden kontrovers diskutiert (Lorenz 1998; Wegrich 1998; Wollmann 1999).

⁵² Demgegenüber konstatiert Reichardt (1999), daß die Landesverwaltungen lediglich auf eher isolierte Weise mit einigen Instrumenten der Neuen Steuerung experimentieren — primär mit Ansätzen zur Haushaltsflexibilisierung, etwa in Thüringen und Brandenburg — und daß sich auf kommunaler Ebene prinzipiell ein ähnliches Bild biete.

⁵³ In den neuen Ländern haben die Mitgliedsstädte des DST im Durchschnitt deutlich weniger Einwohner als die Mitgliedsstädte in den alten Ländern.

Tabelle 30: Hauptgründe der Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen und westdeutschen Städten

Gründe	1996			1998		
	Gesamt	Ost	West	Gesamt	Ost	West
Finanzkrise/Haushaltskonsolidierung	89	91	88	81	78	83
Verwaltungsstrukturen reformbedürftig	67	50	79	78	60	87
Mangelnde Bürgerfreundlichkeit	38	34	42	39	27	46
Mangelnde Transparenz des Verwaltungshandelns	53	39	63	63	63	63
Mangelnde Motivation der Mitarbeiter	23	17	27	19	12	23
Mangelnde Attraktivität des Standortes	10	12	8	8	12	6

Quelle: Deutscher Städtetag.

in den alten wie in den neuen Ländern — eine größere Rolle als in den größeren. Offenbar wird in einem kleinräumigen Wirkungskreis der direkte Zusammenhang zwischen Verwaltungshandeln und Standortqualität deutlicher gesehen.

Im Hinblick auf die Verfahren der Modernisierung gibt es deutliche Ost-West-Unterschiede, auch zwischen Städten derselben Größenklasse. Während westdeutsche Städte Budgetierung, Controlling und dezentrale Ressourcenverantwortung als vorrangige Methoden der Haushaltskonsolidierung nennen, sind es bei den ostdeutschen Städten die Optimierung der Verwaltungsabläufe, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie Aufgabenkritik. Dies mag zunächst verwundern, da bekanntermaßen die Haushaltssituation der ostdeutschen Kommunen noch prekärer ist als die der westdeutschen. Doch offenbar verfolgen die ostdeutschen Städte das Ziel der Haushaltsentlastung stärker durch die Ausgliederung von Aufgaben: Während in den neuen Ländern 49 vH der Städte die Aufgabenausgliederung zur Verwaltungsmodernisierung betreibt, sind es in den alten Ländern nur halb so viele.

Auffallend ist, daß Personalentwicklungsmaßnahmen und Mitarbeiterqualifizierung in ostdeutschen Städten eine geringere Rolle bei der Verwaltungsmodernisierung spielen als in westdeutschen Städten. Während die Bedeutung von Personalentwicklung und -qualifizierung im Westen gestiegen ist, hat sie in Ostdeutschland sogar abgenommen (Tabelle 31). Das wird vor allem daran liegen, daß nach der Wende in den neuen Bundesländern Mitarbeiter in großem Umfang geschult wurden. Ob damit das Qualifizierungsdefizit in den ostdeutschen Verwaltungen bereits beseitigt ist, muß allerdings bezweifelt werden.

Tabelle 31: Methoden der Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen und westdeutschen Städten

Methoden	1996			1998		
	Gesamt	Ost	West	Gesamt	Ost	West
Ausgliederung von Aufgabenbereichen	–	–	–	32	49	23
Kosten und Leistungsrechnung	74	59	83	76	67	80
Budgetierung	72	46	89	74	38	92
Dezentrale Ressourcenverantwortung	67	39	84	67	41	81
Verwaltungsabläufe optimieren	71	78	67	70	73	69
Controlling, Berichtswesen	64	44	76	68	42	82
Personalentwicklung	54	54	54	61	51	67
Qualifizierung der Mitarbeiter	58	68	52	56	47	60
Bürgerbefragungen	22	15	27	37	27	43
Produktbeschreibungen	58	39	69	61	45	70

Quelle: Deutscher Städtetag.

Ein weiterer bemerkenswerter Unterschied zwischen Ost und West besteht in der Bereitschaft der Politik zur Modernisierung. Während es in den alten Ländern in 76 vH der Städte einen Grundsatzbeschluß des Rates zur Modernisierung gibt, sind es in den neuen Ländern nur 36 vH. Dieser Unterschied besteht auch über die Größenklassen hinweg. So erscheint es nicht verwunderlich, wenn die mangelnde Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung in den neuen Ländern häufig als Modernisierungshindernis beklagt wird. Sie tritt auch in verschiedenen Fallstudien zur Verwaltungsmodernisierung zu Tage (Berg et al. 1996; Wegrich 1998).

Neben der Umfrage des Deutschen Städtetages gibt es mittlerweile weitere Erhebungen⁵⁴ und Fallstudien⁵⁵ über den Modernisierungsprozeß in den ostdeutschen Verwaltungen. Dabei kristallisieren sich zwei Faktoren zunehmend als Modernisierungshindernisse heraus:

- Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung: Ursprünglich breit angelegte Strategien zur Verwaltungsstrukturmodernisierung werden oft verengt auf haushaltspolitische Maßnahmen. Haushaltszwänge sind wohl auch der Grund, kostenintensive Maßnahmen wie die Personalentwicklung und Mitarbeiterqualifizierung zurückzustellen.
- Die unausgewogene Personalstruktur: Einerseits herrscht vielerorts Personalknappheit in den zentralen Ämtern, so daß Modernisierung und Erledigung des Tagesgeschäftes miteinander in Konflikt geraten. Andererseits bestehen Personalüberhänge, etwa im Sozialbereich, die aufgrund der Haushaltslage abgebaut werden müssen.⁵⁶

f. Landesverwaltungen

Auch die ostdeutschen Landesverwaltungen haben Mitte der neunziger Jahre mit einer — mehr oder weniger umfassenden — Modernisierung ihrer Strukturen begonnen. Eine vergleichende Bestandsaufnahme in den 16 bundesdeutschen Landesverwaltungen, die 1996 von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde (Bürsch 1996), konstatiert, daß bundesweit einheitlich vor allem Haushaltszwänge als der wichtigste Modernisierungsimpuls wirken. Auch auf Landesebene orientieren sich die Modernisierungsmaßnahmen vielfach am Modell der Neuen Steuerung. Doch nur in vier der 16 Länder wurde es damals bereits praktisch erprobt (Berlin, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein). Hessen und Brandenburg planen dies. Faktisch benutzen die Länder das Modell der Neuen Steuerung als Kernkonzept und passen es ihren jeweiligen Gegebenheiten und Zielen an. So gibt es letztlich 16 verschiedene Konzepte, die sich im Ausmaß, im Tempo und in den Verfahren der Modernisierung unterscheiden.

Die ostdeutschen Landesverwaltungen zeichnen sich in dieser vielgestaltigen Modernisierungslandschaft durch betont pragmatische Konzepte aus. Vielfach geht es dort zunächst darum, die bereits vorhandenen haushaltsrechtlichen, personalpolitischen und organisatorischen Flexibilisierungsspielräume auszuschöpfen. Dabei bereichern einige Länder, etwa Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, den gesamtdeutschen Modernisierungsprozeß auch um einige Neuheiten:

- In Thüringen stellt das sogenannte Landesverwaltungsamt als eine zentrale Mittelinstanz mit genereller, ressortübergreifender Zuständigkeit für alle Kommunen des Landes ein organisationsrechtliches Novum dar. Auch das sogenannte Thüringer Modell, die systematische Integration von Aufgabenkritik und Budgetierung in einen einheitlichen Programmhaushalt, ist bundesweit neu.

⁵⁴ Mitgliederbefragung der KGSt 1997, Forschungsprojekt der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern (Wegrich et al. 1997; Lorenz 1998).

⁵⁵ Zum Modernisierungsprozeß in einzelnen ostdeutschen Kommunen und Ländern vgl. Berg et al. (1996), Wegrich (1998) in Übersicht A1, Maaß und Reichardt (1998), Lorenz (1998), Brachmann und Miller (1999), Röber (1999), Maaß (1999), Steenken und Wagner (1999) sowie Malsch (1999).

⁵⁶ Viele Kommunen führen Modernisierungsmaßnahmen zunächst als Pilotprojekt in nur einem Fachamt, etwa dem Jugendamt, durch. Dabei gereicht es ihnen zum Vorteil, daß sie dort noch einen hohen Personalbestand haben.

- Mecklenburg-Vorpommern hat als bisher einziges Land seine Landesdatenzentrale in die Rechtsform einer GmbH überführt. Die Gesellschafteranteile werden zu 100 vH vom Land gehalten. Mecklenburg-Vorpommern hat ebenfalls als bislang einziges Land sein Landesförderinstitut — es kann Verwaltungsakte erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge abschließen — als eine privatwirtschaftliche Einrichtung bei der NORD/LB unter Kontrolle des Finanzministeriums und des Landesrechnungshofes organisiert.

Im Hinblick auf die Modernisierungsfortschritte gibt es auch auf Landesebene ein West-Ost-Gefälle. Zwar wurden in allen neuen Ländern Kommissionen und Projektgruppen gebildet sowie Maßnahmen zur Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft ergriffen. Instrumente der Neuen Steuerung wurden bislang jedoch eher isoliert und in experimenteller Form eingeführt. Auch zwischen den Ländern gibt es bei der Modernisierung deutliche Unterschiede (Übersicht A2). Zum Teil haben Modernisierungsbefürworter das Wort, zum Teil die Skeptiker, die fragen, ob dem in der Regel hohen Aufwand für Beratung, Planung und Modellversuche später tatsächlich spürbare Verbesserungen gegenüberstehen werden. Von umfassenden und flächendeckenden Strukturveränderungen kann insgesamt noch nicht gesprochen werden (Reichardt 1999).

Auch Planungs- und Genehmigungsverfahren werden im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung vielfach einer Revision unterzogen. Hierüber sind zwar manche Einzelinformationen verfügbar, doch es ist schwierig, sie zu einem aussagekräftigen Bild zusammenzufügen und den Stand der Reformen zuverlässig einzuschätzen. Die Länder setzen ihre Reformschwerpunkte sehr unterschiedlich und treiben die Reformen unterschiedlich rasch voran. Soweit erkennbar, dominieren nicht Ost-West-Unterschiede, sondern es bestehen allgemein große Unterschiede zwischen den Ländern. Es gibt keine Belege für den in der Öffentlichkeit oft erweckten Eindruck, daß Planungs- und Genehmigungsverfahren in den neuen Ländern generell rascher und weniger bürokratisch durchgeführt werden. Eine bundesweite Untersuchung ergäbe vermutlich das Bild eines Flickenteppichs, bei dem die Reformvorreiter, je nach Fachbereich oder konkretem Sachverhalt, mal in den alten, mal in den neuen Bundesländern zu finden sind.

2. Personalausstattung

Zu den großen Problemen der ostdeutschen Verwaltung gehörten ein stark überhöhter Personalbestand, eine unzweckmäßige Verteilung der Stellen auf Aufgabenbereiche — unterbesetzt waren vor allem die Bereiche Bau, Planung und Wirtschaftsförderung sowie die Querschnittsämter Personal, Finanzen, Recht und Organisation, überbesetzt waren dagegen die sozialen Bereiche — sowie eine vielfach nicht aufgabengerechte Qualifikation der Mitarbeiter.

a. Beschäftigungsentwicklung

Der Personalbestand bei Bund, Ländern und Gemeinden in den neuen Ländern hat sich von 1991 bis 1997 um etwa 0,4 Mill. Personen (reichlich 30 vH) verringert (Tabelle 32). Dies ging mit einer weitreichenden Umstrukturierung der Gebietskörperschaften sowie der Aufgabenbereiche einher. Dennoch verfügt der öffentliche Dienst in den neuen Ländern im Durchschnitt derzeit noch über deutlich mehr Beschäftigte je Einwohner als in den alten Ländern (Tabelle 33). Bei diesem Vergleich muß berücksichtigt werden, daß es gerade bei den Kommunen immer noch erhebliche Unterschiede im Aufgabenumfang gibt (Tabelle A3). Die ostdeutschen Städte hatten nach den Regelungen des Einigungsvertrages bzw. des Kommunalvermögensgesetzes eine Reihe von Einrichtungen des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesens sowie deren Personal zu übernehmen, die zuvor in der Trägerschaft von Ministerien, Bezirksverwaltungen oder volkseigenen Betrieben gewesen waren und deren Aufgaben in den alten Ländern zumeist von nichtstaatlichen Einrichtungen wahrgenommen werden. Darüber hinaus kamen auf die Kommunen neue Aufgaben zu, wie die Führung des Paß- und Meldewesens, die zu-

Tabelle 32: Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden^a in den neuen Ländern^b 1991–1997 (1 000 Personen)

Stand jeweils am 30. Juni	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden ^a	<i>Nachrichtlich:</i> Öffentlicher Dienst insgesamt ^c
1991	1 381	85	635	662	1 781
1992	1 319	81	584	655	1 685
1993	1 171	76	556	539	1 535
1994	1 091	80	535	476	1 282
1995	1 043	77	528	438	1 139
1996	1 004	77	520	407	1 102
1997	959	77	512	370	1 053
<i>Nachrichtlich:</i> Veränderung 1997 gegenüber 1991 (vH)	-31	-10	-19	-44	-41

^aEinschl. Gemeindeverbände. — ^bEinschl. Berlin-Ost. — ^cEinschl. der kommunalen Zweckverbände, der Bundes-/Reichsbahn (bis Ende 1993) bzw. Bundeseisenbahnvermögen (ab 1994), der Bundespost (bis Ende 1994) und des mittelbaren öffentlichen Dienstes.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 33: Beschäftigte der Gebietskörperschaften in den neuen und alten Bundesländern 1997

	Neue Länder ^a		Alte Länder	
	1 000	je 10 000 Einwohner	1 000	je 10 000 Einwohner
Bund	77	50	450	67
Länder	512	333	1 890	283
Gemeinden	370	241	1 245	187
Zusammen	959	624	3 585	538
Kommunale Zweckverbände	11	7	57	9
Bundeseisenbahnvermögen	1	1	101	15
Öffentlicher Dienst insgesamt	1 053	685	3 742	561
<i>Nachrichtlich:</i> Einwohner per 31.12.1997	15 369	X	66 688	X

^aEinschl. Berlin-Ost.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

vor bei der Volkspolizei angesiedelt war, die Ausübung der Bauaufsicht, die zuvor beim Bauministerium lag, die Gewährung von Sozialhilfe und Wohngeld sowie die Durchführung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Überdies hatten die Kommunen, anders als die Verwaltungen des Bundes und der Länder, kaum Möglichkeiten, staatliche Einrichtungen, die ihnen zugefallen waren, abzuwickeln und das Personal in den Wartestand zu versetzen. Sie konnten bestehende Beschäftigungsverhältnisse nicht über betriebsbedingte Kündigungen, sondern nur über den Weg der Einzelkündigung lösen. Hierbei waren sie in der Regel sehr zurückhaltend, um arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. Zudem sahen sie sich in einer Fürsorgepflicht für ihre Beschäftigten und wollten diese vor Arbeitslosigkeit bewahren.

Gleichwohl verminderten auch die Kommunen ihren Personalstand kräftig, und zwar in den Jahren 1991–1997 um nahezu 300 000 Personen (44 vH). Am umfangreichsten war der Rückgang im Bereich von Gesundheit, Sport und Erholung, im Bereich der sozialen Sicherung und im Bereich der schulischen Bildung (Tabelle 34). Teils erfolgte der Beschäftigungsabbau durch Entlassung, teils durch Abfindungsregelungen, teils durch eigene Kündigung — vor allem aber durch das Ausnutzen der Fluktuation. Bisweilen wurden Einrichtungen auf freie Träger übertragen oder durch die Gründung von Eigenbetrieben und Gesellschaften privaten Rechts ausgegliedert. Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung spielte dagegen nur eine geringe Rolle (Deutscher Städtetag 1995).

Tabelle 34: Beschäftigte der Gemeinden^a in den neuen Bundesländern nach Aufgabenbereichen 1991–1997

	1991 ^b		1993 ^b		Veränderung 1993 zu 1991 (vH)	1994		1997		Veränderung 1997 zu 1994 (vH)
	1 000	vH	1 000	vH		1 000	vH	1 000	vH	
Beschäftigte insgesamt	662	100	539	100	-18,6	476	100	370	100	-22,3
darunter:										
Allgemeine Verwaltung	62	9,4	59	10,9	-4,8	71	14,9	59	15,9	-16,9
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	18	2,7	22	4,1	22,2	24	5,0	24	6,5	0
Schulen	67	10,1	40	7,4	-40,3	41	8,6	32	8,6	-22
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	23	3,5	23	4,3	0	26	5,5	22	5,9	-15,4
Soziale Sicherung	174	26,3	118	21,9	-32,2	125	26,3	79	21,4	-36,8
Gesundheit, Sport, Erholung	130	19,6	29	5,4	-77,7	35	7,4	25	6,8	-28,6
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	27	4,1	29	5,4	7,4	36	7,6	30	8,1	-16,7
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	24	3,6	23	4,3	-4,2	37	7,8	25	6,8	-32,4

^aEinschl. Gemeindeverbände. — ^bOhne Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern (1991) bzw. mit weniger als 3 000 Einwohnern (1993).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Infolge des Beschäftigungsabbaus verringerte sich der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der ostdeutschen Gemeinden von rund 36 vH im Jahr 1991 auf rund 29 vH im Jahr 1997. Damit hat sich die Relation an die in den westdeutschen Gemeinden (rund 27 vH in 1997) angenähert (Tabelle A4). Eine weitere Entlastung von Personalausgaben kann wohl nur durch eine weitere Überprüfung und Umstrukturierung der Aufgaben erreicht werden.

b. Qualifizierung

Nach der Wende gab es ein gewaltiges Qualifizierungsdefizit in den öffentlichen Verwaltungen der neuen Länder. Der wichtigste Impuls zur Deckung des Qualifizierungsbedarfes ging von der Verwaltungshilfe des Bundes und der alten Länder aus. Das Bundesinnenministerium zahlte Ausbildungs- und Fortbildungskostenzuschüsse. Es wurden in allen neuen Ländern kommunale Studieninstitute bzw. Verwaltungsschulen, Verwaltungsakademien und Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung gegründet. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl von Fortbildungsveranstaltungen unter Einbeziehung westlicher Fachleute durchgeführt (Kühnlein 1996).

Nach der Vereinigung mußten nach Schätzung des Deutschen Städtetages allein im Bereich der engeren Verwaltung der Kommunen rund 150 000 Mitarbeiter mit dem neuen Rechtssystem vertraut gemacht werden. Bis Mitte der neunziger Jahre hatten jedoch erst rund 30 000 eine Fortbildung im Sinne einer nachgeholtten Verwaltungsausbildung absolviert (Deutscher Städtetag 1995). Nach dem Auslaufen der Förderung durch den Bund im Jahr 1995 ist die Bereitschaft der Kommunalverwaltungen gesunken, Beschäftigte längerfristig für berufsqualifizierende Maßnahmen freizustellen (Kühnlein 1996).

Der Beitrag der Verwaltungshilfe zum Aufbau Ost, insbesondere zur Qualifizierung der Mitarbeiter, ist mit Hilfe von Befragungen in brandenburgischen und sächsischen Gemeinden empirisch untersucht worden (Fischer 1998). Demzufolge hatten vor der Wende nur etwa 10 vH der Sachbearbeiter einen verwaltungsspezifischen Berufsabschluß, denn für die — wenig angesehene — Tätigkeit in den Kommunalverwaltungen wurde das Personal aus den verschiedensten Berufen rekrutiert und angelehrt. Im Rahmen der Verwaltungshilfe hatten bis zum Jahre 1996 dann etwa 50 vH der Befragten einen berufsqualifizierenden Abschluß erworben. Dies untermauert die Einschätzung, daß die Quali-

fizierungsaufgaben noch nicht abgeschlossen sind und hierfür weitere Anstrengungen unternommen werden müssen.

Verwaltungsspezifische Berufsabschlüsse sind in den ostdeutschen Kommunen nicht nur auf Sachbearbeiterebene, sondern auch auf der Leitungsebene noch vergleichsweise selten. So finden sich in den Verwaltungsleitungen (Amtsleiter, Dezernenten) ebenso wie in den politischen Spitzenpositionen (Landräte, Bürgermeister, Beigeordnete) überwiegend verwaltungsfremde Seiten- und Quereinsteiger, die vor der Wende in Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen tätig waren. Sie bringen vorwiegend technisch-naturwissenschaftliche Qualifikationen mit, so daß sich das Qualifikationsprofil auf der Führungsebene der ostdeutschen Kommunen gerade als die spiegelbildliche Umkehrung des juristisch-verwaltungsbezogenen Profils in den westdeutschen Kommunen darstellt. Lang- und mittelfristig scheint dies durchaus von Vorteil zu sein (Lorenz und Wegrich 1998). Zwar blieb anfangs die Rechtsqualität der Verwaltungsentscheidungen deutlich hinter den westdeutschen Standards zurück, doch es kam in den meisten Verwaltungsbereichen zu einer raschen Angleichung. Inzwischen wird den ostdeutschen Kommunen vielfach eine besonders flexible und pragmatische Rechtshandhabung bescheinigt. Der Grund dafür wird — neben den besonderen transformationsspezifischen Anforderungen — im hohen Anteil der Seiten- und Quereinsteiger in den kommunalen Spitzenpositionen gesehen (Lorenz und Wegrich 1998).

3. Verwaltungshandeln aus Sicht der Unternehmen

Um beurteilen zu können, wie Unternehmen in Ostdeutschland die Qualität ihres Standortes einschätzen, hat das DIW bei seinen Umfragen die Industrieunternehmen nach ihrem Urteil über die Qualität der kommunalen Verwaltung gefragt. Aus der jüngsten Umfrage von Anfang 1998 ergibt sich, daß die Unternehmen die Bedeutung der kommunalen Verwaltung zwar höher einschätzen als im Jahre 1995, daß sie die aktuelle Qualität der Verwaltungsleistung jedoch schlechter beurteilen (Tabelle 35) (Brenke et al. 1998).⁵⁷ Die schlechteren Noten für das Verwaltungshandeln mögen daher rühren, daß der Eindruck vorherrscht, die Kommunen würden sich derzeit aufgrund der Modernisierungsaktivitäten zu sehr mit sich selbst beschäftigen. Auch mag es sein, daß sich deren Verwaltungsleistungen nicht so schnell verbessern wie die Leistungsansprüche der Unternehmen.

Die Umfrageergebnisse zeigen aber auch, daß das Urteil der Unternehmen in hohem Maße von ihrem Standort abhängt. Eine Verschlechterung des Verwaltungshandelns konstatieren insbesondere solche Unternehmen, die ihren Standort in Ballungszentren oder im Umland von Ballungszentren haben. Dagegen sehen Unternehmen im ländlichen Raum die kommunale Verwaltung heute positiver als vorher. Dieser Befund deckt sich mit dem Ergebnis der Städtetagsumfrage, derzufolge kleinere Städte der Standortverbesserung generell einen höheren Stellenwert zumessen als größere.

Darüber hinaus hat das DIW die Unternehmen gefragt, wie das Verwaltungshandeln, insbesondere auf kommunaler Ebene, weiter verbessert werden könnte. Die meisten Unternehmen wünschen sich, was wenig erstaunt, mehr direkte Fördermittel (Tabelle 36). Aber genauso viele halten es für dringlich, die Bürokratie abzubauen und die Arbeit der verschiedenen Einrichtungen zu verbessern. Bemerkenswert ist, daß sie das Wirken der Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit am schlechtesten beurteilen.

Bei der Interpretation dieser Einschätzungen muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Klagen über die Bürokratie „zum guten Ton“ gehört. Überdies werden, gerade wenn der unternehmerische Erfolg ausbleibt, gerne auch äußere Faktoren dafür verantwortlich gemacht.

⁵⁷ Nur die Standortfaktoren Energiekosten und Höhe der kommunalen Abgaben schneiden im Urteil der Unternehmen noch schlechter ab.

Tabelle 35: Bedeutung und Bewertung ausgewählter Standortfaktoren aus der Sicht ostdeutscher Industrieunternehmen 1995 und 1998

	Alle Unternehmen		Unternehmen mit Sitz ...							
			in Ballungszentren		im Umland von Ballungszentren		in verdichteten Regionen		in ländlich geprägten Regionen	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
<i>... vH der Unternehmen aus dem jeweiligen Raumtyp sehen den Standortfaktor als sehr wichtig an</i>										
Fördermittel	39	39	44	39	38	38	39	44	40	36
Energiekosten	26	35	25	32	24	33	26	38	28	36
Unterstützung durch Industrie- und Handelskammer	16	20	19	17	14	19	16	22	17	20
Unterstützung durch Wirtschaftsförderungsgesellschaft	14	20	16	18	10	18	16	23	18	21
Kommunale Abgaben	12	19	14	18	11	18	13	21	12	18
Qualität der kommunalen Verwaltung	11	18	12	16	10	16	11	22	11	19
Gutes Image der Stadt oder Region	16	18	25	25	14	16	13	18	16	17
Angebot an Gewerbeflächen	16	14	22	17	13	13	17	16	14	12
Grundstückspreise	12	12	15	13	11	11	11	13	12	11
<i>... beurteilen den Standortfaktor auf einer Skala von -10=schlecht bis 10=gut^a</i>										
Fördermittel	2,2	1,2	3,1	0,5	1,4	1,5	2,1	1,2	2,7	1,3
Energiekosten	-4,3	-6,5	-4,9	-5,9	-3,8	-6,0	-4,7	-7,1	-4,2	-6,7
Unterstützung durch Industrie- und Handelskammer	1,8	1,1	1,9	-0,4	2,1	0,9	1,1	1,9	2,1	1,2
Unterstützung durch Wirtschaftsförderungsgesellschaft	0,4	0,6	0,5	0,6	-2,0	0,9	1,3	0,5	1,3	0,5
Kommunale Abgaben	-4,2	-5,7	-4,9	-6,7	-3,8	-4,5	-4,7	-6,0	-4,2	-6,4
Qualität der kommunalen Verwaltung	-2,6	-2,8	-2,3	-3,6	-1,6	-2,4	-2,7	-2,8	-3,8	-2,7
Gutes Image der Stadt oder Region	2,2	2,1	4,1	4,0	2,5	1,7	-0,7	-0,1	2,1	0,7
Angebot an Gewerbeflächen	3,4	4,1	0,7	3,6	3,0	4,4	4,0	4,5	4,7	3,4
Grundstückspreise	-2,0	0,1	-6,0	-5,8	-2,1	1,1	-1,0	2,0	0,5	0,5

^aArithmetisches Mittel der Bewertung derjenigen Unternehmen, für die die jeweilige Standortbedingung „sehr wichtig“ ist.

Quelle: Umfragen des DIW vom Frühjahr 1995 und von Anfang 1998.

Tabelle 36: Vorschläge der Unternehmen zur Verbesserung der Arbeitsweise der örtlichen bzw. der regionalen Verwaltungseinrichtungen (Nennungen in vH)

	Insgesamt	Vorschläge gerichtet an:			
		Kommunen	Landesregierungen	Wirtschaftsförderungsgesellschaften	Kammern
Direkte Förderung aufstocken	28	32	39	24	15
Bürokratie abbauen	28	35	31	36	7
Kammerorganisation überdenken	9	X	0	1	45
Service verbessern	24	22	18	33	28
Kommunale Abgaben senken	3	5	1	1	1
Infrastruktur verbessern	2	4	2	0	X
Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen verbessern	3	1	4	1	2
Sonstige	3	2	5	4	2
Insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW 1998.

Insgesamt scheint auf kommunaler Ebene eine aktivere Rolle und stärkere Einbindung der Politik in die Bemühungen zur Verwaltungsstrukturreform geboten. Diese Aufgabe müssen die örtlichen Akteure in erster Linie selbst bewältigen. Es würde jedoch die Modernisierungsaktivitäten der Gemeinden fördern, wenn sich die Länder und insbesondere auch der Bund mit Nachdruck für eine zeitgerechte Umgestaltung ihrer eigenen Verwaltungen engagierten. Darüber hinaus sind Bund und Länder gefordert, modernisierungshemmende Regelungen im Haushalts- und Dienstrecht umzugestalten. Auch bei der Lösung der kommunalen Haushaltsprobleme müssen sie mitwirken. Allein mit Modernisierungsbestrebungen ist diesen nicht beizukommen. Die Gestaltung und Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen sollten die Kommunen — weiterhin — in eigener Regie betreiben, und sie sollten auch selbst entscheiden, welchen Stellenwert sie dabei der Personalentwicklung und -qualifizierung beimessen.

V. Flankierung der Transformation durch die Arbeitsmarktpolitik

Für viele Menschen in den neuen Ländern war der Übergang zur Marktwirtschaft mit sozialen Härten verbunden. Ein großer Teil der Arbeitsplätze war nicht zu halten. Die Gesamtzahl der unterbeschäftigten Personen erhöhte sich bis Ende 1991 auf 3,4 Millionen, dies entsprach etwa einem Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung. Um den Transformationsprozeß sozial abzufedern, wurde das sozialpolitische Instrumentarium der Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer übertragen, teilweise um neue Instrumente erweitert und teilweise auch in anderer Weise angewandt. Besondere Bedeutung gewannen Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes durch vorzeitige Verrentung, Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. Zudem kam zu Beginn der Umstrukturierung in großem Umfang Kurzarbeit zum Zuge.

Beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wechselten im Laufe der Zeit die Schwerpunkte (Tabelle 37). Als in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 deutlich wurde, wie wenig die ehemaligen Kombinatbetriebe der Konkurrenz aus dem Westen entgegensetzen konnten, wurde vor allem auf die

Tabelle 37: Struktur der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland und Westdeutschland 1991–1998

	Unterbeschäftigte in 1 000	Davon (in vH)				
		Arbeitslose	Personen in Kurzarbeit	in vorzeitigem Ruhestand	Teilnehmer an Weiterbildung	ABM- Beschäftigte
<i>Ostdeutschland</i>						
1991	3 448	26,5	46,9	15,7	5,7	5,3
1992	3 224	36,3	11,4	25,1	15,2	12,0
1993	2 821	40,7	6,4	30,1	13,5	9,2
1994	2 425	47,1	4,0	26,7	10,6	11,5
1995	2 062	50,8	3,4	18,3	12,4	15,1
1996	1 972	59,3	3,6	10,9	12,1	14,1
1997	1 970	69,2	2,5	7,0	9,3	11,9
1998	1 970	69,8	1,7	4,9	7,7	15,9
<i>Westdeutschland</i>						
1991	2 369	71,3	6,1	4,2	14,9	3,5
1992	2 662	67,9	10,6	4,5	14,0	2,9
1993	3 572	63,5	21,4	3,8	9,7	1,4
1994	3 339	76,5	8,2	4,3	9,3	1,7
1995	3 217	79,7	4,0	4,6	9,4	2,2
1996	3 526	79,3	5,8	4,0	8,7	2,2
1997	3 597	84,0	3,7	3,6	6,9	1,9
1998	3 365	86,3	2,4	3,3	5,9	2,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Einführung von Kurzarbeit zurückgegriffen. Dabei ging es nicht wie sonst darum, einen nur kurzfristigen Rückgang von Nachfrage und Produktion zu überbrücken. Häufig wurde das gesamte Personal der Betriebe einbezogen, und für viele Kurzarbeiter gab es gar nichts zu tun. Im Durchschnitt des Jahres 1991 waren 1,6 Millionen Kurzarbeiter registriert, deren Arbeitsausfall sich auf das Vollzeitäquivalent von 950 000 Stellen belief. Im Sommer des Jahres 1991 erreichte die Zahl der Kurzarbeiter ihren Höhepunkt, danach ging sie rasch zurück.

Auch die Verrentung von Erwerbstätigen trug in erheblichem Maße zur quantitativen Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Dabei schlugen vor allem Maßnahmen zum Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand zu Buche. Noch vor der Vereinigung wurde das Vorruhestandsgeld (für Männer ab 60 Jahren und für Frauen ab 55 Jahren) eingeführt, danach das Altersübergangsgeld (für alle Personen ab 55 Jahren). Der von den Arbeitsämtern finanziell unterstützte Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand war bis Jahresende 1992 möglich. Hierdurch wurden im Jahre 1991 mehr als 500 000 Personen und in den beiden darauffolgenden Jahren jeweils mehr als 800 000 Personen aus dem Arbeitsmarkt genommen. Seitdem ist die Zahl der Empfänger von Frühverrentungsleistungen rückläufig.

Andere arbeitsmarktpolitische Programme — Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) — kamen ab Mitte 1991 in großem Umfang zum Einsatz. Die starke Ausweitung dieser Maßnahmen war deshalb möglich, weil für Ostdeutschland spezielle Regelungen galten — wie der Verzicht auf eine Zielgruppenorientierung bei ABM sowie die Übernahme aller Lohn- und Sachkosten durch die Arbeitsämter. Die FuU-Programme hatten im Jahre 1992 im Durchschnitt fast eine halbe Million Teilnehmer. In den Folgejahren wurden die Qualifizierungsmaßnahmen allerdings immer mehr eingeschränkt. Zum Teil hat der Qualifizierungsbedarf abgenommen, zum Teil hat auch manche Qualifizierungsmaßnahme Zweifel an ihrer Wirksamkeit geweckt.

Beim Umfang und bei der Gestaltung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen war die Entwicklung wechselhaft. Nachdem die hohen ABM-Löhne angesichts regional zum Teil deutlich geringerer Marktlöhne auf Kritik stießen, wurde ab dem Jahre 1993 für die Beschäftigten in ABM die Arbeitszeit auf 80 vH gesenkt. Dadurch ergab sich für sie ein entsprechend geringeres Erwerbseinkommen. Als Ende 1992 viele Sanierungsmaßnahmen insbesondere in den Braunkohle- und Chemieregionen ausliefen, wurde Anfang 1993 mit den Lohnkostenzuschüssen-Ost (§ 249h AFG) eine neue Form arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingeführt. Im Unterschied zu den übrigen ABM beschränkt sich die Förderung nach § 249h AFG auf bestimmte Einsatzfelder. Zudem werden die Zuschüsse nur bis zur Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes gezahlt. Diese Förderkonditionen gelten auch für die im April 1997 eingeführten Lohnkostenzuschüsse für gewerbliche Unternehmen in Ostdeutschland.

Der Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ABM, FuU) ist in Ostdeutschland nach wie vor wesentlich stärker als in Westdeutschland. Knapp ein Viertel aller unterbeschäftigten Personen war in derartige Maßnahmen eingebunden, in Westdeutschland war es weniger als ein Zehntel.

1. Beschäftigungsaspekte

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind primär darauf ausgerichtet, den Übergang von Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung zu unterstützen. Sie sollen durch Qualifizierung und befristete Beschäftigungsmöglichkeiten eine Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt übernehmen (Buttler 1993). Daran muß ihre Effektivität gemessen werden.

Erste Anhaltspunkte hierüber kann der Erwerbsstatus nach Abschluß der Maßnahme liefern. Für Ostdeutschland liegen verallgemeinerbare Informationen aus dem Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt vor. Dieser zeigt, daß im Zeitraum von 1990 bis 1997 knapp ein Drittel der Befragten nach Beendigung einer FuU-Maßnahme eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fanden. Bei ABM-Teilnehmern war der Anteil mit knapp einem Viertel geringer (Tabelle 38). Die Übergangsquoten können jedoch ohne geeigneten Referenzmaßstab nur schwer beurteilt werden. Bisherige Evaluierungsstudien,

Tabelle 38: Abgänge^a aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Sachsen-Anhalt 1990–1997 (vH)

in von	Arbeitslosigkeit	FuU	ABM	Erwerbstätigkeit	Nichterwerbs- tätigkeit
FuU	60,8	X	5,7	31,3	2,2
ABM	64,9	7,9	X	22,4	4,8

^aBei den Übergangskoten wird der Status einen Monat nach Beendigung des Ausgangsstatus erfaßt.

Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; Berechnungen des IWH.

Übersicht 2: Ergebnisse verschiedener Studien zu den Wirkungen von FuU und ABM auf die Beschäftigungschancen

	Datensatz	Zeitraum	Wirkung auf Beschäftigungschancen
<i>Fortbildung und Umschulung</i>			
Pannenberg (1996)	SOEP	1990–1994	Positiv
Fitzenberger/Prey (1996)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1990–1994	Im Betrieb: insignifikant, extern: positiv
Hübler (1997)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1993–1994	Frauen: insignifikant, Männer: positiv
Kraus et al. (1997)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1990–1994	1990–1992: negativ, 1992–1994: positiv
Lechner (1998)	SOEP	1990–1994	Kurzfristig: negativ, mittelfristig: insignifikant
Staat (1997)	SOEP	1992–1994	Insignifikant
<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>			
Steiner/Kraus (1995)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1990–1992	Männer: insignifikant, Frauen: negativ
Kraus et al. (1998)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1990–1994	Negativ
Eichler/Lechner (1998)	Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt	1992–1997	Positiv
Hübler (1997)	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland	1993–1994	Männer: negativ, Frauen: insignifikant

die einen entsprechenden Maßstab berücksichtigen, kommen zu unterschiedlichen Bewertungen (Übersicht 2). Dies ist nicht zuletzt auf unterschiedliche Methoden, unterschiedliche Zeiträume und mitunter unterschiedliche Daten zurückzuführen. In der Tendenz lassen sich jedoch überwiegend positive Beschäftigungseffekte, wenn überhaupt, nur bei FuU-Maßnahmen ausmachen.

Studien zu den Wirkungen von ABM kommen hingegen vornehmlich zu dem Ergebnis, daß die Beschäftigungschancen durch die Teilnahme kaum oder gar nicht verbessert werden. Uneingeschränkt positive Effekte findet nur eine einzige Untersuchung. Für die tendenziell eher negativen Befunde lassen sich inhaltliche Gründe anführen: Die Hoffnungen auf eine erfolgreiche Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt werden häufig mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung begründet. Aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen ist allerdings fraglich, inwieweit diese Ansprüche realisiert werden. So sorgen die spezifischen Förderbedingungen für eine ineffiziente, eher arbeitsintensive Produktionsweise (Schultz 1997) in ABM. Es werden Anreize gesetzt, entweder eine veraltete Technologie einzusetzen und Leistungen weitestgehend durch den Einsatz manueller Tätigkeiten zu erbringen oder bei Anwendung moderner Technologie eine Unterauslastung der Beschäftigten zu akzeptieren. Sowohl die Niedrigtechnologie- als auch die Unterauslastungsstrategie führen zu einem Dequalifizierungsprozeß, so daß durch die Teilnahme an einer ABM letztlich eine Stigmatisierung zu befürchten ist, die die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer deutlich verringern kann.

Aus den eher enttäuschenden Ergebnissen für ABM sollte jedoch nicht geschlossen werden, daß diese Maßnahmen grundsätzlich überflüssig sind. Sie erfüllen eine sozialpolitische Funktion, deren Legitimität unbestritten ist.

2. Verteilungsaspekte

Insgesamt betrug das Volumen der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland 1997 rund 50 Mrd. DM (Ragnitz et al. 1998a). Von diesen Ausgaben floß der überwiegende Teil als direkte Einkommenstransfers an die anspruchsberechtigten Personen. Unter dem Ziel der sozialen Sicherung stellt sich die Frage, inwieweit eine Einkommenssicherung durch die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Leistungen erreicht wird.⁵⁸

Ostdeutsche Haushalte mit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung⁵⁹ beziehen im Schnitt etwa drei Viertel des Einkommens von Haushalten mit Erwerbstätigen ohne Bezug von arbeitsmarktpolitischen Leistungen. Haushalte mit Beziehern von Vorruhestandsleistungen haben dabei die günstigste Position; Haushalte mit Arbeitslosenhilfeempfängern finden sich hingegen am unteren Rand (Tabelle 39).

Vergleicht man die Haushalte in Ost und West, so ergibt sich folgendes Bild: Die Transferhaushalte in Ostdeutschland erreichen ein ähnlich hohes Einkommensniveau wie die in Westdeutschland. Empfängern von ABM- oder FuU-Leistungen steht beispielsweise 97 vH bzw. 95 vH des äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens der westdeutschen Vergleichshaushalte zur Verfügung. Die ostdeutschen Erwerbstätigen-Haushalte hingegen kommen auf 80 vH des Einkommens eines entsprechenden Haushaltes in Westdeutschland.

Tabelle 39: Relative Äquivalenzeinkommenspositionen von Haushalten mit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1997^a

	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)
Haushalte mit Erwerbstätigen ohne Bezug von arbeitsmarktpolitischen Leistungen	100	100	81
Haushalte mit passiven Leistungen	73	65	91
Arbeitslosengeld	75	67	91
Arbeitslosenhilfe	54	54	81
Vorruhestandsleistungen	91	75	99
Haushalte mit aktiven Leistungen	74	63	94
ABM	72	60	97
FuU (Unterhaltsgeld)	76	64	95

^aDie Zuordnung der Haushalte erfolgt nach den Einkommensarten der befragten Personen. Da verschiedene Einkommensarten in einem Haushalt zusammenfließen können, ist eine gegenseitige Beeinflussung nicht vollkommen ausgeschlossen. Ausnahme bildet die Referenzkategorie der Erwerbstätigen. Hier werden nur solche Haushalte berücksichtigt, in denen keiner der Haushaltsmitglieder Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhält.

Quelle: Das Sozio-Oekonomische Panel; Berechnungen des IWH.

⁵⁸ Sinnvollerweise wird in diesem Zusammenhang die Haushaltsebene als Analyseeinheit gewählt, um die Zahl der Haushaltsmitglieder, die von dem jeweiligen Einkommen leben, zu berücksichtigen. Ausgangspunkt für den Vergleich ist das Haushaltsnettoeinkommen, wobei zur Ermittlung der Wohlstandsposition ausgewählter Haushaltstypen das Pro-Kopf-Äquivalenzeinkommen berechnet wird. Die Besonderheit dieses Indikators besteht darin, daß der degressive Kostenzuwachs bei steigender Haushaltsgröße sowie das Alter von Kindern berücksichtigt sind. Nach der im Sozialhilferecht gültigen Äquivalenzgewichtung wird der Haushaltsvorstand mit 1,0 und jedes weitere Haushaltsmitglied im Alter von 0–7 Jahren mit 0,45, von 8–11 Jahren mit 0,65, von 12–15 Jahren mit 0,75, von 16–21 Jahren mit 0,9 und von über 21 Jahren mit 0,8 bewertet.

⁵⁹ Bei der Einteilung der Haushalte werden lediglich Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. Die Betrachtung beschränkt sich auf Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Vorruhestandsleistungen, Unterhaltsgeld bei der Teilnahme an Weiterbildung und Einkommen aus Beschäftigung in einer ABM.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, daß in Ostdeutschland eine höhere Verteilungsdichte der Haushalte mit Transfereinkommen als in Westdeutschland vorliegt. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, da die Berechnung der meisten finanziellen Transferleistungen auf einem niedrigeren Nettoarbeitslohn beruhen und somit zu einem niedrigeren Transfereinkommen als in Westdeutschland führen müßten. Das höhere Einkommensniveau ist jedoch auch mit der Arbeitsmarktpräsenz mehrerer Haushaltsmitglieder zu erklären: In 20 vH der 2-Personen-Haushalte mit mindestens einem Transferempfänger in Ostdeutschland bekommen beide Haushaltsmitglieder Transfers, in Westdeutschland gilt dies nur für 10 vH.⁶⁰

Ein weiterer Aspekt der verteilungspolitischen Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Leistungen betrifft die zeitliche Entwicklung der Einkommensposition. Vor allem für Langzeitarbeitslose ist normalerweise eine rasche Verschlechterung der Wohlstandsposition durch die Abwärtsbewegung vom Erwerbseinkommen über Arbeitslosengeld in Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbunden. Dieser Prozeß dürfte in Ostdeutschland aufgrund mehrerer Faktoren in gebremster Geschwindigkeit verlaufen.

Der häufigere Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ABM oder FuU führt dazu, daß eine Verschiebung zu niedrigeren Leistungsbezügen hinausgezögert wird. Betrachtet man die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, zeigen die Daten des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 1990–1997, daß für mehr als 40 vH der Befragten die Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an einer ABM oder FuU endet. Umgekehrt waren zwei Drittel der Teilnehmer einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme anschließend wieder arbeitslos oder begaben sich erneut in eine Maßnahme. Diese Strukturen weisen deutlich auf die Zirkularität zwischen Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hin. Eine detailliertere Analyse ergibt, daß 70 vH der Langzeitarbeitslosen mindestens einmal an einer ABM oder FuU teilgenommen haben. Im Durchschnitt hat dieser Personenkreis zwischen 1990 und 1997 etwa 24 Monate in Maßnahmen verbracht, ein Viertel der Langzeitarbeitslosen sogar mehr als 53 Monate (Schultz 1998). Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die dadurch bedingte Unterbrechung der Arbeitslosigkeitsphase führen zu einer „Perforierung“ der Arbeitslosigkeit. Solche Unterbrechungsphasen tragen dazu bei, ein Auslaufen der Ansprüche auf Lohnersatzleistungen um die Dauer der Maßnahme zu verschieben und neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld zu generieren.

VI. Die Rolle der Lohnpolitik

Beim Übergang zur Marktwirtschaft wäre es erforderlich gewesen, daß die Tarifvertragsparteien ihre Rolle für die Sicherung der Arbeitsplätze annehmen. Das ist nicht geschehen. Statt auf die geringe Leistungskraft der Unternehmen Rücksicht zu nehmen, verständigten sie sich darauf, rasch den Einkommensrückstand gegenüber Westdeutschland aufzuholen. Das Tempo der Lohnentwicklung bestimmte fortan das Tempo der Produktivitätsentwicklung. Der andere Weg, nämlich die Lohnsteigerungen am Produktivitätsfortschritt zu orientieren, wäre im Hinblick auf die Arbeitsplätze der bessere gewesen.

1. Tarifvertragsparteien in der Zwickmühle

Es sei eingeräumt — die Tarifvertragsparteien steckten in einer Zwickmühle:

- Einerseits: Die katastrophale wirtschaftliche Lage der Unternehmen verlangte, die Reallöhne abzusenken statt sie anzuheben. Dann hätte zumindest ein Teil der Arbeitsplätze, die später verloren gingen, in Form von „verlängerten Werkbänken“ erhalten werden können, wenn auch vielleicht nur für einige Zeit. Diesen Weg sind die meisten Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa ge-

⁶⁰ 2-Personen-Haushalte mit einem Transferempfänger und einem regulär Erwerbstätigen sind hingegen in Ost- und Westdeutschland etwa gleich oft anzutreffen.

gangen, vornehmlich indem sie ihre Währungen kräftig abwerteten und damit die Lohnstückkosten (ausgedrückt in fremder Währung) herabdrückten.

- Andererseits: Der Erwartungsdruck im Osten war enorm. Es war den Menschen dort kaum zu vermitteln, daß sie für die „gleiche Arbeit“ deutlich schlechter bezahlt werden sollten als die Menschen im Westen. Führende Mitglieder der Bundesregierung hatten ihnen versprochen, daß es beim Übergang zur Marktwirtschaft keine Verlierer geben werde. Die Abwanderungswelle, die im Frühjahr 1990 nur deshalb merklich abebbte, weil sich die wirtschaftlichen Perspektiven für die Menschen deutlich aufhellten, wäre erneut in Bewegung gekommen. Das hätte, wie in einem System kommunizierender Röhren, die Effektivlöhne in Ostdeutschland so oder so nach oben gezogen. Es gab also einen erheblichen Sog vom Markt, gegen den sich die Tarifvertragsparteien vergeblich gestemmt hätten.

Die Entscheidung für höhere Löhne und gegen mehr Arbeitsplätze wurde freilich den Tarifvertragsparteien durch die damalige Konstellation erleichtert: Sie sahen sich in keiner Weise für die finanziellen Folgen ihrer lohnpolitischen Entscheidungen in der Verantwortung. Die Gewerkschaften buchten den Verlust von Arbeitsplätzen zu den Kosten der Transformation, für die der Steuer- und Beitragszahler einzustehen hatte. Und auch die Arbeitgeber (deren Vertreter anfangs fast alle aus dem Westen kamen) mußten in dieser Hinsicht wenig Skrupel haben. Denn das Ergebnis berührte nicht ihre eigenen Betriebe, sondern solche, die zum großen Teil im Besitz der THA waren, die deren Verluste abzudecken hatte. Auch sah man in manch ostdeutschem Unternehmen einen potentiellen Konkurrenten, den man sich auf diese Weise vom Halse halten konnte.

Bei der tarifpolitischen Weichenstellung waren anfangs aber auch Prognoseirrtümer mit im Spiel. Es war die Einschätzung verbreitet, daß die ostdeutschen Unternehmen in wenigen Jahren den Produktivitätsrückstand aufholen könnten. Entsprechend wurden im ersten Halbjahr 1991 in größeren Wirtschaftsbereichen (wie in der Eisen- und Stahlindustrie, in der Metall- und Elektroindustrie sowie im Metallhandwerk) Stufentarifverträge vereinbart, die vorsahen, innerhalb von drei Jahren das östliche Tarifniveau an das westliche heranzuführen. Zwar verlangsamte sich das Tempo der Lohnangleichung merklich, als erkennbar wurde, daß viele Unternehmen mit den Abschlüssen nicht zurechtkamen. Es wurden mittelfristige Stufenvereinbarungen revidiert, und Ausnahmeregelungen wie Öffnungsklauseln oder Härtefallregelungen vereinbart. Aber eine Kehrtwende, und dies müssen sich die Tarifvertragsparteien vorhalten lassen, wurde nicht geschafft.

2. Abbau der Arbeitsplätze bremst Anstieg der Arbeitskosten

Inzwischen haben die effektiven Bruttomonatsverdienste im Produzierenden Gewerbe und in einer Reihe von Dienstleistungsbereichen — schreibt man die Ergebnisse der jüngsten Verdiensterhebung fort — in Ostdeutschland rund 75 vH der Verdienste in Westdeutschland erreicht (Tabelle 40). Seit dem Jahre 1991, für das erstmals vergleichbare Daten vorliegen, sind sie in nominaler Rechnung auf fast das Doppelte und, wenn man den zwischenzeitlich eingetretenen Kaufkraftschwund berücksichtigt, auf knapp das Anderthalbfache gestiegen. Dabei muß noch mit ins Bild genommen werden, daß die Verdienste schon kurz vor und nach dem Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion kräftig angehoben worden waren — das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen der vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten in der DDR-Industrie lag im Jahr 1989 bei etwa 1 300 Mark.

Die Lohnwelle überrollte gleichsam die ostdeutsche Wirtschaft, und zwar just zu einer Zeit, als dieser der Absatz wegbrach. Um die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, mußten die Treuhandanstalt sowie die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in die Bresche springen. Erstere mußte Liquiditätskredite gewähren, letztere vor allem Kurzarbeitergeld finanzieren. In den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion standen Millionen Arbeitnehmer praktisch auf der Lohnliste der THA. Die BA unterstützte zeitweise rund 2 Millionen Kurzarbeiter, davon arbeitete ein großer Teil überhaupt nicht.

Tabelle 40: Zur Entwicklung der Bruttomonatsverdienste in Ostdeutschland 1991–1997

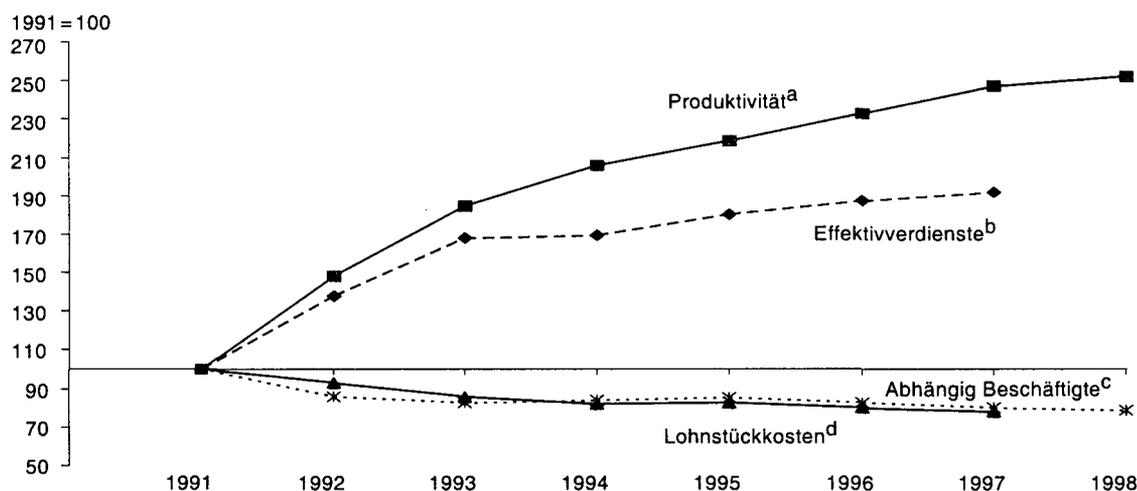
	1991	1997	1997/1991 Veränderung	Nachrichtlich: Ost-West- Verdienstrelation	
	DM			1991	1997
			(vH)	Westdeutschland = 100	
Produzierendes Gewerbe	1 963	3 746	91	47	73
Arbeiter	1 887	3 332	80	50	76
Männer	1 920	3 435	79	50	75
Frauen	1 482	2 667	80	54	81
Angestellte	2 195	4 770	117	42	74
Männer	2 437	5 340	119	42	76
Frauen	1 902	3 991	110	49	82
Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe ^a	1 819	3 581	97	47	75
Männer	2 022	3 942	95	45	73
Frauen	1 777	3 377	90	55	83
Nachrichtlich: Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte	X	X	38	X	X

^a Angestellte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Für das Jahr 1991 weist die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bei den ostdeutschen Unternehmen Lohnstückkosten aus, die um die Hälfte höher waren als bei den westdeutschen Unternehmen. Die Reaktion auf den Lohnkostendruck war ein drastischer Abbau von Arbeitsplätzen (Schaubild 6).⁶¹ Am Jahresanfang 1992 waren von den einst fast 10 Millionen Erwerbstätigen in der DDR nur noch rund 6 ½ Millionen in einem Beschäftigungsverhältnis. Der Beschäftigtenrückgang wäre sogar noch drastischer ausgefallen, hätte nicht die BA durch den massiven Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden be-

Schaubild 6: Zur Entwicklung von Löhnen, Produktivität, Lohnstückkosten und Beschäftigung in Ostdeutschland 1991–1998



^a Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen. — ^b Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer. — ^c Im Inland. — ^d Effektivverdienste in vH der Produktivität.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

⁶¹ Die Entwicklung von Löhnen, Produktivität und Beschäftigung in den ersten Jahren nach der Wende ist ausführlich beschrieben bei Schmidt und Sander (1993). Quantitative Untersuchungen zum Lohn-Beschäftigungskonflikt finden sich bei Fitzroy und Funke (1998) und Thimann (1996).

schäftigungspolitischen Instrumente und hätte nicht die THA durch gravierende Verzögerungen bei der Stilllegung von Unternehmen gegengehalten.

Der Personalabbau schlug sich zwar in kräftigen Produktivitätssteigerungen nieder — seit 1991 hat sich die Arbeitsproduktivität in der ostdeutschen Wirtschaft mehr als verdoppelt. Dennoch konnten sich viele Unternehmen bislang nicht aus der Kostenklemme befreien, weil nämlich die Verdienste ebenfalls beträchtlich gestiegen sind. Zwar bildeten sich die Lohnstückkosten allmählich zurück. Aber gegenüber ihren Hauptkonkurrenten, den westdeutschen Unternehmen, haben sie nicht viel Boden wettmachen können. Denn auch in Westdeutschland und anderswo sind in den letzten Jahren die Lohnstückkosten spürbar gesunken.

3. Verbandsflucht als Korrektiv

Die Tariflöhne, die am Verhandlungstisch vereinbart wurden, haben sich nicht überall am Markt durchsetzen lassen. Waren anfangs die Effektivverdienste den Tarifverdiensten noch vorausgeeilt, was insbesondere für das gut beschäftigte Baugewerbe und Handwerk galt, wurde ab den Jahren 1993/94 der Abstand zwischen beiden wieder kleiner, die Lohndrift also negativ (Tabelle 41). Eine wachsende Zahl von Unternehmen ging dazu über, Vergütungen „unter Tarif“ zu zahlen, sei es, weil sie keiner Tarifbindung unterlagen, sei es aber auch, weil sie sich über Tarifverträge mit Einverständnis der Betriebsräte und Mitarbeiter hinwegsetzten. Nach der letzten DIW-Umfrage von Anfang 1998 gaben fast 80 vH der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe an, daß sie keinem tariffähigen Arbeitgeberverband angehören. Von den restlichen 20 vH der Unternehmen erwog jedes vierte einen Austritt (Tabelle 42). Auch bei einer Gewichtung der Ergebnisse mit der Zahl der Beschäftigten — kleinere Unternehmen sind viel seltener verbandsgebunden als größere — überwiegen inzwischen mit einem Anteil von 55 vH die Nichtmitgliedsunternehmen. Die Verbandsflucht im Osten geht also weiter. Zum Vergleich: Bei einer früheren Umfrage im Winter 1993/94 erklärten erst 64 vH der Unternehmen mit 24 vH der Beschäftigten, daß sie keinem Verband angehören. Dies spiegelt sich auch bei der Entlohnung wider: Die Zahl der Unternehmen, die einräumen, daß sie ihre Beschäftigten unter Tarif entlohnen, ist zwischen beiden genannten Befragungen von 35 vH auf 41 vH gestiegen. Anfang 1998 wurden im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe 28 vH der Beschäftigten unter Tarif bezahlt, Ende 1993/Anfang 1994 waren es erst 12 vH. Vor allem unter den eigenständigen Unternehmen ist untertarifliche Entlohnung weit verbreitet.

Tabelle 41: Zur Entwicklung von Tarif- und Effektivverdiensten in Ostdeutschland 1993–1998 (1993 = 100)

	Tariflohn- und -gehaltsniveau je Monat		Löhne und Gehälter je Beschäftigten		Nachrichtlich: Lohndrift (vH)	
	A	B	A	B	A	B
1993	100	100	100	100	100	100
1994	108	114	106	116	97	102
1995	117	130	113	127	97	98
1996	123	141	116	134	94	94
1997	125	149	119	138	94	93
1998	127	152	120	140	94	93

A: Gesamtwirtschaft, B: Produzierendes Gewerbe.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Tabelle 42: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband und der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1993/94 und 1998^a, differenziert nach Eigentumsstatus und Entstehung

	... vH der Unternehmen sind in einem Arbeitgeberverband ...			... vH der Beschäftigten entfallen auf Unternehmen, die in einem Arbeitgeberverband ...		
	Mitglied ...		kein Mitglied	Mitglied sind ...		kein Mitglied sind
	und wollen es bleiben	und denken an einen Austritt		und es bleiben wollen	und an einen Austritt denken	
Alle Unternehmen	15 (26)	6 (10)	79 (64)	36 (62)	9 (12)	55 (24)
<i>davon nach Eigentumsstatus:</i>						
Eigenständige Unternehmen	10 (16)	5 (9)	85 (75)	17 (31)	9 (16)	75 (53)
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	33 (40)	7 (10)	60 (50)	55 (67)	10 (12)	36 (21)
<i>davon nach Entstehung:</i>						
Privatisierte THA-Unternehmen	24 (31)	9 (15)	67 (54)	43 (39)	10 (11)	47 (50)
Reprivatisierte THA-Unternehmen	14 (25)	8 (8)	78 (67)	38 (58)	7 (16)	55 (26)
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	19 (25)	8 (10)	73 (64)	34 (59)	9 (23)	57 (19)
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	9 (12)	3 (2)	88 (86)	19 (29)	9 (2)	72 (69)
	... vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppen zahlen im wesentlichen			In der jeweiligen Gruppe sind ... vH der Arbeitskräfte in Unternehmen beschäftigt, die im wesentlichen ... zahlen		
	Tariflöhne	Löhne über Tarif	Löhne unter Tarif	Tariflöhne	Löhne über Tarif	Löhne unter Tarif
Alle Unternehmen	54 (60)	5 (5)	41 (35)	67 (83)	5 (5)	28 (12)
<i>davon nach Eigentumsstatus:</i>						
Eigenständige Unternehmen	50 (54)	4 (5)	46 (41)	57 (68)	3 (6)	40 (26)
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	66 (80)	9 (8)	25 (12)	77 (92)	6 (4)	17 (4)
<i>davon nach Entstehung:</i>						
Privatisierte THA-Unternehmen	57 (65)	4 (4)	40 (31)	73 (84)	3 (4)	24 (12)
Reprivatisierte THA-Unternehmen	43 (49)	2 (4)	55 (47)	62 (59)	3 (6)	36 (35)
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	63 (45)	10 (8)	27 (47)	73 (78)	8 (12)	19 (10)
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	53 (58)	5 (7)	42 (34)	57 (64)	7 (10)	36 (26)

^aIn Klammern: Winter 1993/94.

Quelle: Umfrage des DIW vom Winter 1993/94 und von Anfang 1998.

Zudem wächst offenbar die Zahl der Unternehmen, die zwar der Tarifbindung unterliegen, die aber weniger als den Tariflohn zahlen (Tabelle 43). Dabei dürfte es sich nur zum kleineren Teil um solche Unternehmen handeln, die von den Gewerkschaften akzeptierte Sonderregelungen (Härtefallklauseln, Vereinbarungen im Rahmen der Konzertierten Aktion) ausgehandelt haben. Der größere Teil besteht wohl aus solchen Unternehmen, die mit der Belegschaft auf eigene Faust Vereinbarungen getroffen haben, ohne die Gewerkschaften zu fragen.⁶² Die Gewerkschaften haben dagegen nur stumpfe Waffen. Rechtlich steht ihnen zur Zeit nur zu, per Einwirkungsklage Druck auf den jeweiligen Arbeitgeber-

⁶² Der DGB hat bei einer Umfrage unter Betriebsräten ermittelt, daß rund 30 vH der ostdeutschen Unternehmen die Tarifbindung unterliefen (*Handelsblatt*, 6. Januar 1999).

Tabelle 43: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband nach der Entlohnung ihrer Beschäftigten 1998

	Unternehmen, die in einem Arbeitgeberverband ...			
	Mitglied sind			kein Mitglied sind
	Insgesamt	davon: Unternehmen, die ...		
		es bleiben wollen	an einen Austritt denken	
	<i>... vH der Unternehmen zahlen im wesentlichen ...</i>			
Tariflöhne	81	82	77	46
Löhne über Tarif	6	7	3	5
Löhne unter Tarif	13	11	20	49
Insgesamt	100	100	100	100
	<i>... vH der Arbeitskräfte entfallen auf Unternehmen, die im wesentlichen ... zahlen</i>			
Tariflöhne	87	88	84	49
Löhne über Tarif	6	7	2	4
Löhne unter Tarif	7	5	14	47
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW von Anfang 1998.

verband auszuüben, um die Einhaltung des Vertrages durch das Mitgliedsunternehmen durchzusetzen. Sie können jedoch nicht Verstöße gegen das Tarifrecht auf dem Wege der Verbandsklage ahnden.

Um die Austrittswelle einzudämmen, werden in Ostdeutschland inzwischen neue Formen der Verbandsmitgliedschaft diskutiert. So will der Sächsische Metallarbeitgeberverband seinen Mitgliedsfirmen ein Sonderkündigungsrecht einräumen, das verkürzte Kündigungsfristen vorsieht. Auch prüft er, ob es möglich ist, eine spezielle Mitgliedschaft ohne Tarifbindung einzuführen. Mitglieder mit einem solchen Sonderstatus wären dann nicht verpflichtet, einen Tarifabschluß zu übernehmen. Zusätzlich bietet der Metallarbeitgeberverband seinen Unternehmen einen mit der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) ausgehandelten Tarifvertrag an, der im Vergleich zu dem mit der IG Metall geschlossenen Vertrag gewisse Erleichterungen vorsieht. Dies zeigt, daß nun auch die Verbände nicht mehr umhinkönnen, nach Lösungen zu suchen, die der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der Unternehmen gerecht werden.

Die Ergebnisse einer Befragung durch das IAB-Betriebspanel zeigen, daß die Tarifbindung im Osten viel geringer ist als im Westen (Kohaut und Schnabel 1998). Danach waren nur 25 vH aller ostdeutschen Unternehmen (mit 44 vH der Beschäftigten) durch einen Branchentarifvertrag gebunden, jedoch 50 vH der westdeutschen Unternehmen (mit 65 vH der Beschäftigten). Relativ gering — auch im Vergleich zum Westen — ist im Osten die Tarifbindung im Handel und bei den sonstigen Dienstleistungsunternehmen, relativ hoch ist sie im Produzierenden Gewerbe. Wie nicht anders zu erwarten, steigt die Bindung mit der Unternehmensgröße: Die im Osten zahlenmäßig starke Gruppe der Kleinunternehmen praktiziert kaum den Flächentarifvertrag.

C. Der Aufbau einer neuen Wirtschaftsbasis: Fortschritte und Defizite

Der Übergang zur Marktwirtschaft hat die Unternehmen vor enorme Aufgaben gestellt: Produktionsanlagen mußten modernisiert, Produkte entwickelt, Betriebsabläufe reorganisiert, Vertriebsnetze aufgebaut und Personal qualifiziert werden. Kurz: Der Leistungsrückstand gegenüber der westlichen Konkurrenz mußte rasch verringert werden. In dieser Hinsicht ist bereits viel geschehen — aber noch lange nicht genug.

I. Wirtschaftsstruktur und Spezialisierungsmuster: Auf dem Weg zur Normalisierung

1. Strukturwandel bis 1995: Ungleichgewichte nehmen zu

Die mit der Errichtung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion verbundene Marktöffnung setzte einen tiefgreifenden Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft in Gang. Entsprechend haben sich die Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche stark verschoben, und auch im Vergleich mit Westdeutschland sind deutliche Strukturunterschiede erkennbar.

Die Grundlinien des Strukturwandels in Ostdeutschland sind inzwischen vielfach analysiert worden;⁶³ auch die drei Institute haben immer wieder auf die Besonderheiten hingewiesen. Begünstigt durch die hohe Nachfrage nach Infrastruktur-, Gewerbe- und Wohnbauten sind von Beginn an Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe stark gestiegen: Seit 1989 sind dort 460 000 Arbeitsplätze geschaffen worden. Im Jahre 1995, dem Höhepunkt des Baubooms in den neuen Ländern, waren mehr als 17 vH aller Erwerbstätigen in der Bauwirtschaft tätig (Westdeutschland: 6½ vH) (Tabelle 44). Noch kräftiger war die Dynamik im Dienstleistungssektor. Die Zahl der Arbeitsplätze hat sich in diesem Bereich sogar um 700 000 erhöht. Waren in der DDR nur gut ein Fünftel aller Erwerbstätigen bei Dienstleistungsunternehmen, im Handel oder im Verkehrsbereich tätig, so sind es inzwischen über 40 vH, kaum weniger als in Westdeutschland (43 vH). Verlierer im Strukturwandel war das Verarbeitende Gewerbe, wo mehr als 70 vH der Arbeitsplätze verloren gegangen sind. Dort war zuletzt nur noch ein Sechstel aller Erwerbstätigen beschäftigt. Der Anteil der Beschäftigten in der Industrie liegt inzwischen mit knapp 10 vH deutlich unter westdeutschem Niveau (21 vH).

Tabelle 44: Erwerbstätige^a in Ostdeutschland nach Wirtschaftsbereichen 1989–1998 (vH)

	Landwirtschaft	Bergbau/ Energie	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Verkehr	Kreditinstitute/ Versicherungen	Übrige Dienste ^b	Staat ^c
1989	10,0	3,6	35,0	6,4	8,7	6,8	0,6	5,7	23,1
1991	6,2	3,2	28,0	9,6	9,6	7,4	1,1	11,6	23,3
1992	4,4	2,8	20,4	12,5	10,4	7,5	1,4	14,4	26,1
1993	3,7	2,3	17,8	14,8	10,9	7,3	1,5	16,3	25,3
1994	3,6	1,9	16,6	16,4	11,2	6,8	1,5	17,8	24,3
1995	3,5	1,7	16,2	17,1	11,2	6,3	1,5	18,9	23,6
1996	3,4	1,5	16,0	16,8	11,4	6,1	1,5	19,9	23,4
1997	3,5	1,4	16,3	16,2	11,6	6,1	1,5	20,5	22,9
1998	3,5		33,3		18,0		22,9		22,6
Nachrichtlich: Westdeutsch- land 1997	2,6	1,4	26,4	6,3	13,8	5,2	3,3	20,6	20,4

^aInlandskonzept. — ^bEinschließlich Wohnungsvermietung. — ^cEinschließlich Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁶³ Vgl. z.B. Dietrich et al. (1997, 1998) sowie Brenke und Schmidt (1999) und die dort angegebene Literatur.

Die Sektorstruktur einer Region ist das Ergebnis einer Vielzahl unterschiedlicher Einflüsse — Ausstattungsvorteile bei spezifischen Produktionsfaktoren spielen dabei ebenso eine Rolle wie historische Zufälle und wirtschaftspolitische Einflußnahmen. Gleichwohl lassen sich einige grundsätzliche Überlegungen über die Richtung des Strukturwandels in den ostdeutschen Bundesländern anstellen.

Grundlegend ist dabei die Unterscheidung nach (überregional) handelbaren und nichthandelbaren Gütern.⁶⁴ Bei leicht handelbaren Gütern, bei denen etwa Transportkosten eine untergeordnete Rolle spielen, hängt es vor allem von den standortspezifischen Produktionskosten ab, ob Unternehmen an einem Standort Vorteile haben. Relevant sind also vor allem die regional unterschiedlichen Preise für immobile Produktionsfaktoren. Die Höhe der lokalen Nachfrage ist hingegen unerheblich. Insoweit besteht bei solchen Gütern ein Wettbewerb der Standorte.

Für die Produktion handelbarer Güter — die meisten Industriewaren gehören hierzu — wiesen die neuen Bundesländer zu Beginn des Transformationsprozesses eher ungünstige Bedingungen auf: Die unzureichende Infrastruktur, der verschlissene Produktionsapparat, die fehlende Vertrautheit mit modernen Produktions- und Managementmethoden und nicht zuletzt der dem Produktivitätsfortschritt weit vorausseilende Anstieg der Arbeitskosten ließen ein überregional wettbewerbsfähiges Angebot zunächst kaum zu. Auch Unternehmen aus Westdeutschland betrachteten die neuen Bundesländer wegen der standortspezifischen Kostennachteile zunächst mehr als Absatzmarkt und weniger als potentiellen Produktionsstandort. Der starke Bedeutungsverlust der üblicherweise überregional orientierten Wirtschaftszweige in Ostdeutschland findet hierin seine Erklärung.

Anders stellte sich die Situation bei der Produktion nichthandelbarer Güter dar. Das sind Güter, deren Produkteigenschaften die Produktion in räumlicher Nähe zu den Konsumenten erforderlich machen. Standortspezifische Kosten, die alle Anbieter am Ort in mehr oder minder gleicher Weise betreffen, spielen hier kaum eine Rolle, da die Nachfrager nicht auf ein auswärts produziertes Angebot ausweichen können. Somit ist bei diesen Gütern eine Überwälzung der Kosten auf die Absatzpreise prinzipiell möglich.⁶⁵ Vielmehr bestimmen allein Höhe und Struktur der lokalen Nachfrage den Umfang der Produktion.⁶⁶ Viele Dienstleistungen, Bauleistungen und die Herstellung transportkostenintensiver oder verderblicher Produkte wie z.B. Baumaterialien oder bestimmte Nahrungsmittel fallen in diese Kategorie. Somit war bei nichthandelbaren Gütern eine Belieferung des ostdeutschen Marktes nur möglich, wenn ungeachtet etwaiger Standortnachteile auch vor Ort produziert wurde. Hinzu kam, daß die Produktion dieser Güter nachfrageseitig durch die hohen Transfers aus dem Westen begünstigt wurde. Im Jahre 1991 lag die Inlandsnachfrage um mehr als 75 vH über den in Ostdeutschland erwirtschafteten Einkommen, und derzeit dürfte der Unterschied immer noch 50 vH betragen. Bei gegebener Ausgabenstruktur führen hohe Transfers zu einem vergleichsweise hohen Anteil nichthandelbarer Güter an der gesamtwirtschaftlichen Produktion, da diese nicht von außerhalb der Region bezogen werden können (Greiner et al. 1994; Naujoks 1993).

Im Einklang mit diesen Überlegungen konzentrierten sich Investitionsaktivitäten westdeutscher Firmen in Ostdeutschland zunächst auf regional orientierte Wirtschaftszweige. Das betraf nicht nur Neuerrichtungen, sondern auch die Übernahme ehemaliger Staatsbetriebe. So konnten rasch vergleichsweise hohe Privatisierungsquoten — gemessen an der Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze — im Dienstleistungssektor, im Ernährungsgewerbe, im Baugewerbe (einschließlich der Bauzulieferer) oder in der

⁶⁴ Die Unterscheidung nach handelbaren und nichthandelbaren Gütern ist ein in der Literatur verbreitetes Konzept, das der modellhaften Abbildung struktureller Anpassungsprozesse dient. In der Realität ist der Übergang zwischen beiden Gruppen von Gütern eher fließend.

⁶⁵ Freilich ist die Eigenschaft der Handelbarkeit oder Nicht-Handelbarkeit auch von der Preisdifferenz zwischen verschiedenen Märkten abhängig. Je höher der Preisunterschied, um so eher lohnt sich eine Belieferung vom billigeren Produktionsstandort aus. Der Überwälzbarkeit hoher Kosten sind daher auch hier Grenzen gesetzt. Vgl. Dornbusch et al. (1977).

⁶⁶ Diese wiederum ist nicht unabhängig von den relativen Preisen nichthandelbarer und handelbarer Güter. Während die Preise handelbarer Güter vom überregionalen Markt vorgegeben sind, bestimmen die standortspezifischen Kosten die Preise nichthandelbarer Güter. Je höher deren Relativpreis, um so geringer fällt die Nachfrage nach diesen Produkten aus. Damit hängt indirekt auch der Umfang der Produktion nichthandelbarer Güter von der Höhe der standortspezifischen Kosten ab.

Versorgungswirtschaft erzielt werden (Dietrich et al. 1998). Auch Existenzgründer fanden hier vergleichsweise günstige Bedingungen vor. Das spiegelt die hohe Gründungsdynamik in Bereichen wie dem Handel, dem Dienstleistungs- und Reparaturhandwerk und dem Gastgewerbe wider.

Die Richtung des strukturellen Wandels in Ostdeutschland war somit im großen und ganzen vor allem durch einen Trend zur „Regionalisierung“ geprägt. Darüber hinaus waren aber auch andere strukturbestimmende Einflüsse am Werk:

- Der Wettbewerbsrückstand ostdeutscher Unternehmen war nicht in allen Bereichen gleich groß. Vor allem bei wenig technologieintensiven Produktionen — bei denen der Rückstand ostdeutscher Anbieter weniger gravierend war — konnten heimische Unternehmen oftmals schnell wieder Fuß fassen. In anderen Bereichen schlug zu Buche, daß es hier recht viele in der DDR ausgebildete Fachkräfte mit spezifischen Qualifikationen gab. Ein Beispiel hierfür ist die vergleichsweise große Zahl von Neugründungen in den Bereichen Meß-, Medizin- und Regeltechnik, die inzwischen mit zu den expansiven Zweigen in Ostdeutschland gehören. Produktionszweige, die in der DDR nicht vorhandene Qualifikationen erforderten (z.B. Steuer- und Rechtsberatung), waren hingegen in ihrer Entwicklung angebotsseitig benachteiligt.
- Zudem wurden anfangs einige Bereiche durch die spezifische Struktur der ostdeutschen Nachfrage begünstigt. Zum einen entfiel ein verhältnismäßig hoher Anteil der ostdeutschen Binnennachfrage auf die Bauwirtschaft — Folge des Nachholbedarfs und hoher Förderanreize durch Sonderabschreibungen. Zum anderen entwickelten ostdeutsche Konsumenten in Teilbereichen recht bald wieder eine Präferenz für heimische Waren, sei es, weil ostdeutsche Anbieter sich oftmals auf eine Niedrigpreisstrategie einließen, die gerade am ostdeutschen Markt wegen der verhältnismäßig niedrigen Kaufkraft hohe Marktanteile ermöglichte, sei es, weil es ihnen gelang, bekannte DDR-Marken zu reaktivieren. Vor allem das Ernährungsgewerbe konnte hiervon profitieren.
- Schließlich spielte auch der Einfluß der Wirtschaftspolitik eine Rolle. Die Treuhandanstalt hatte bei ihren Privatisierungsentscheidungen auch strukturpolitische Ziele zu berücksichtigen, indem sie Unternehmen mit hoher regionalpolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Bedeutung kräftig stützte.⁶⁷ Dies kommt unter anderem darin zum Ausdruck, daß westdeutsche und ausländische Unternehmen in einigen Branchen wie dem Fahrzeugbau und der Chemischen Industrie überproportional häufig vertreten sind, obwohl dort in den ehemaligen Staatsunternehmen mit der größte Umstrukturierungsbedarf bestand (Tabelle 45). Auch die allgemeine Wirtschaftsförderung war nicht uneingeschränkt struktureutral. Zum einen hat sie kapitalintensive Produktionen infolge der am Sachkapitaleinsatz ansetzenden Förderung stärker begünstigt als arbeits- und humankapitalintensive Produktionen (Gerling 1998), zum anderen hat sie gerade jene Wirtschaftsbereiche besonders gefördert, die in Ostdeutschland ohnehin günstige Bedingungen vorfanden, nämlich die Hersteller vor allem regional gehandelter Güter (Dietrich et al. 1998).

Die beschriebenen Strukturmuster erklären recht gut den Verlauf des Strukturwandels bis zur Mitte der neunziger Jahre: Es bildete sich eine charakteristische Produktionsstruktur heraus, geprägt durch einen hohen Anteil eher unterdurchschnittlich handelbarer, wenig technologieintensiver und häufig auch baunaher Güter (Tabelle A7). Ein solches Muster findet sich nicht allein auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, sondern auch in einzelnen Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors (DIW et al. 1998a). Dies ist nicht unproblematisch, denn aller Erfahrung nach muß sich ein im internationalen Wettbewerb stehendes Hochlohnland auf wissensintensive, überregional absetzbare Produktionen spezialisieren.

⁶⁷ Die „unternehmensbezogenen Transfers“ je Arbeitsplatz sind in der Chemieindustrie (mit 78 vH der Kapitalintensität in Westdeutschland), im Textil- und Bekleidungsindustrie (47 vH) und in der Elektrotechnischen Industrie (45 vH) am höchsten. Vgl. genauer: Dietrich et al. (1998).

Tabelle 45: Ostdeutsche Industrieunternehmen^a nach Eigentumsverhältnissen und Wirtschaftszweigen 1998 (Struktur in vH)

	Eigenständige Unternehmen	Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	Unternehmen insgesamt
<i>Ausgewählte Industriezweige^b</i>			
Steine und Erden	48	52	100
Eisen, NE-Metalle, Gießereien	70	30	100
Chemie	67	33	100
Metallverformung/Oberflächenveredlung	85	15	100
Stahl- und Leichtmetallbau	80	20	100
Maschinenbau	80	20	100
Straßenfahrzeugbau	49	51	100
Elektrotechnik	80	20	100
EBM-Waren	89	11	100
Holzverarbeitung	83	17	100
Papier- und Pappeverarbeitung	74	26	100
Druck	86	14	100
Kunststoff	80	20	100
Textil/Bekleidung	86	14	100
Nahrungs- und Genußmittel	73	27	100
Unternehmen insgesamt	77	23	100

^aPrivate Unternehmen. — ^bSYPRO-Systematik.

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

Eine Aufschlüsselung nach weiteren Kriterien ergibt, daß Branchen, die nach aller Erfahrung überproportional wachsen bzw. die überdurchschnittlich hohe Löhne zahlen, in Ostdeutschland schwächer vertreten sind als in Westdeutschland (Tabelle 46). Zudem ist im Osten eine stärkere Orientierung an der Konsumnachfrage zu konstatieren. So waren im Jahre 1996 fast 30 vH aller in Ostdeutschland pro-

Tabelle 46: Struktur der Beschäftigung in der ostdeutschen Wirtschaft nach verschiedenen Kriterien 1997 (in vH aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Primärer Sektor	5,2	2,5
Sekundärer Sektor	33,4	38,7
Tertiärer Sektor	61,4	58,8
Überproportionales Wachstum	19,9	23,1
Proportionales Wachstum	47,6	52,9
Unterproportionales Wachstum	32,5	24,0
Kleinbetrieblich	35,7	38,0
Mittelständisch	58,7	49,4
Großbetrieblich	5,6	12,6
Weltmarktorientiert	14,3	23,3
Umweltintensiv	15,6	17,0
Kapitalintensiv	23,5	17,9
Lohnintensiv	26,4	25,4
FuE-intensiv	9,6	17,5
Dienstleistungsintensiv	63,9	63,4
Niedriges Einkommen ^a	44,8	43,7
Mittleres Einkommen ^a	30,2	23,4
Hohes Einkommen ^a	25,0	33,0

^aKlassifikation des IWH nach durchschnittlichem Einkommen je Beschäftigten in Westdeutschland 1995. Alle übrigen Klassifikationen nach RWI (1993).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

duzierten Industriegüter typische Konsumgüter (Westdeutschland: 23 vH). Deutlich schwächer sind demgegenüber solche Branchen vertreten, die Investitionsgüter produzieren. Im Dienstleistungssektor ist ein ähnliches Muster erkennbar: Von den Erwerbstätigen mit einem Dienstleistungsberuf entfielen 1995 in Ostdeutschland 49 vH auf haushaltsnahe Dienste, in Westdeutschland 45 vH (DIW et al. 1998a). Hierin spiegelt sich zum einen die schwache Position der Industrie wider, die die Absatzmöglichkeiten produktionsnaher Dienstleistungsunternehmen einschränkt, zum anderen aber auch die Tatsache, daß ostdeutsche Existenzgründer die für das Angebot höherwertiger Dienste wie Wirtschafts- und Rechtsberatung erforderlichen Spezialkenntnisse zunächst nicht aufwiesen.⁶⁸ Die Nachfrage wird daher in diesem Bereich zu einem guten Teil von westdeutschen Anbietern bedient.

2. Strukturwandel seit 1995: Ungleichgewichte vermindern sich

Seit etwa 1995 scheint sich das beschriebene Grundmuster des Strukturwandels wieder zu verändern:

- Zum einen geht der Bauboom, der bis dahin die wirtschaftliche Entwicklung geprägt hatte, zu Ende. Insbesondere im Bauhauptgewerbe erweisen sich nun die in den Anfangsjahren aufgebauten Kapazitäten als überdimensioniert und müssen zu einem erheblichen Teil stillgelegt werden. So schrumpfte die Bauproduktion von 1995 bis 1998 um 8 vH, die Beschäftigung um 10 vH. Dies wiederum bremst die baunahen Zweige des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors in ihrer bis dahin stürmischen Expansion, so die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, den Stahl- und Leichtmetallbau oder, im Dienstleistungssektor, auch die Bauingenieure und Architekten.
- Zum anderen verlieren die anfänglichen Standortdefizite Ostdeutschlands bei der Produktion handelbarer Güter an Bedeutung: Der Infrastrukturausbau ist — wenigstens entlang der vorhandenen Trassen und in den Ballungszentren — vorangeschritten; Qualifikationsdefizite der Arbeitnehmer wurden abgebaut, und für solche Produktionsstätten, die von auswärtigen Muttergesellschaften neu errichtet wurden und deshalb von Anfang an ein hohes Produktivitätsniveau erreichen konnten, stellen die Lohnkosten kein gravierendes Problem dar. Schließlich nehmen nach und nach auch Betriebe die Produktion auf, die nach dem Verkauf durch die Treuhandanstalt erst langwierig saniert werden mußten.

Ganz allmählich gewinnen somit Wirtschaftszweige Terrain zurück, die nicht allein auf regionale Märkte konzentriert sind. So wird in der Industrie die Dynamik zunehmend von überregional orientierten Branchen bestimmt. Im Zeitraum von 1995 bis 1998 konnten immerhin fünf Wirtschaftszweige zweistellige jahresdurchschnittliche Wachstumsraten erreichen, und zwar ausnahmslos solche Zweige, die nicht schwerpunktmäßig für regionale Märkte produzieren (Tabelle 47). Ihr Anteil an der gesamten ostdeutschen Industrieproduktion beträgt bisher allerdings nur ein Siebtel. Diejenigen Zweige, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten erzielen konnten — also vor allem die Hersteller regional gehandelter Güter —, sind danach in der überwiegenden Mehrheit zurückgefallen.

Auch im Dienstleistungssektor hat sich das Bild des Strukturwandels verändert. Während anfangs vor allem haushaltsnahe Dienstleistungsbranchen stark expandieren konnten, verläuft dort die Entwicklung inzwischen als Folge der einkommensbedingt nicht mehr so rasch steigenden Konsumnachfrage deutlich gedämpft. Dafür holen nun produktionsnahe Dienstleistungsbranchen auf. Nachdem bis zur Mitte der neunziger Jahre — mit Ausnahme bei den einfachen Dienstleistungen wie den Wach- und Reinigungsdiensten (DIW et al. 1998a) — noch Angebotsdefizite bestanden, gewinnt dieser Be-

⁶⁸ Zudem entfällt bei den produktionsnahen Diensten ein vergleichsweise großer Anteil auf eher einfache Tätigkeiten wie Wach- und Reinigungsleistungen.

Tabelle 47: Zum Strukturwandel in der ostdeutschen Industrie^a 1991–1998 (vH)

	Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate der Produktion		Struktur 1998
	1991–1995	1995–1998	
Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen	14,5	33,6	1,5
Luft- und Raumfahrzeugbau	-12,4	30,0	0,3
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	5,3	16,1	2,2
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	34,0	12,7	5,8
Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	4,9	12,0	4,2
Herstellung von Gummiwaren	11,2	9,5	0,8
Herstellung von Kunststoffwaren	29,1	8,9	3,7
Metallerzeugung und -bearbeitung	0,2	7,7	3,8
Schienenfahrzeugbau	-4,3	7,6	2,5
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	23,9	7,2	3,5
Papiergewerbe	15,9	7,2	2,0
Tabakverarbeitung	-1,8	6,8	0,2
Herstellung von Metallerzeugnissen	28,4	6,7	12,2
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern	10,4	6,0	5,9
<i>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</i>	<i>5,7</i>	<i>5,4</i>	<i>100,0</i>
Ernährungsgewerbe	12,3	4,6	14,2
Textilgewerbe	2,1	4,5	1,9
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	4,7	4,4	0,5
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u.ä.	6,6	4,2	4,1
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstigen Erzeugnissen	9,1	3,9	2,7
Maschinenbau	-11,1	3,2	9,2
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	22,0	2,1	9,2
Chemische Industrie	-5,9	-1,9	8,1
Ledergewerbe	-18,1	-2,1	0,3
Schiffbau	-11,3	-6,4	0,8
Bekleidungs-gewerbe	-11,1	-8,7	0,4

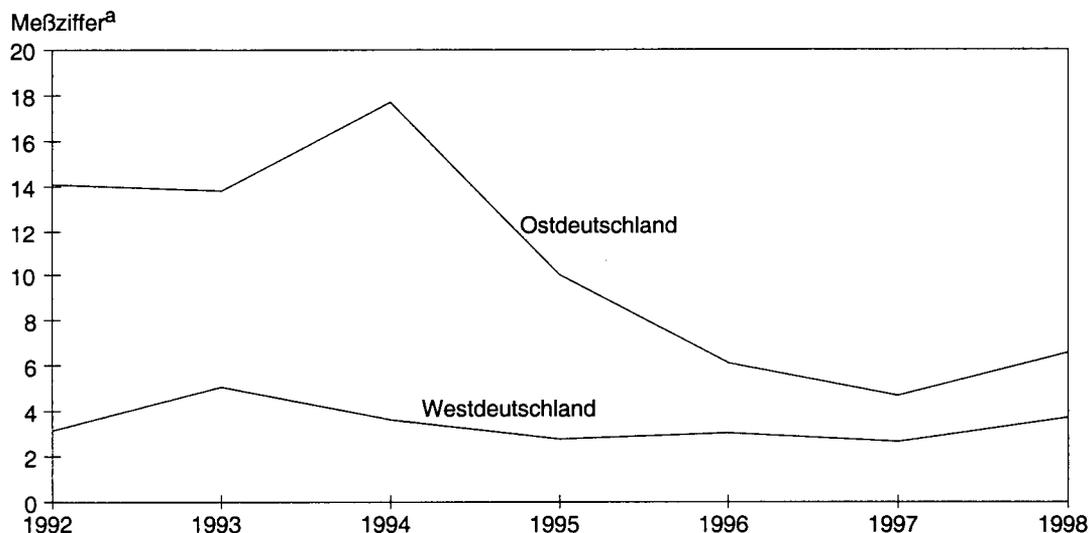
^aBranchen geordnet nach der durchschnittlichen Veränderungsrate der Produktion im Zeitraum von 1995–1998.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

reich seither sowohl relativ als auch absolut an Bedeutung. Im Mikrozensus wird bei den sogenannten Dienstleistungen für Unternehmen bei der Zahl der Erwerbstätigen ein Zuwachs von 10 vH im Zeitraum von 1995 bis 1997 ausgewiesen. Überproportional nahmen dabei zwar weiterhin die einfachen Dienstleistungstätigkeiten wie Büroberufe, Reinigungs- und Entsorgungsberufe zu, aber auch bei qualifizierten Dienstleistungsberufen wie Unternehmensberatung gab es beachtliche Steigerungsraten.

Alles in allem scheint sich die Intensität des Strukturwandels in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich verlangsamt zu haben. Dies gilt jedenfalls für die Industrie als einzigem Bereich, für den hinreichend tief disaggregierte Daten zur Verfügung stehen (Schaubild 7). Am aktuellen Rand ist allerdings wieder eine leichte Beschleunigung erkennbar, wobei offenbleiben muß, ob sie anhalten wird.

Schaubild 7: Intensität des Strukturwandels im Verarbeitenden Gewerbe 1992–1998



^aSumme der absoluten Veränderungen der Anteile einzelner Wirtschaftszweige am Produktionsindex gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Gleichwohl ist das Tempo des strukturellen Wandels weiterhin höher als im Westen, ein Zeichen dafür, daß sich im Osten stabile Produktionsstrukturen noch nicht herausgebildet haben. Gesamtwirtschaftlich zeigt sich dies auch daran, daß die Häufigkeit, mit der die Beschäftigten der verschiedenen Wirtschaftsbereiche ihre Arbeitsstelle wechseln, in Ostdeutschland deutlich höher ist als in Westdeutschland (Tabelle 48). Den Angaben des Mikrozensus zufolge haben im Verlaufe des Jahres 1997 14 vH aller abhängig Beschäftigten in Ostdeutschland den Arbeitgeber gewechselt (in Westdeutschland: 9 vH). Davon haben 54 vH gleichzeitig auch den Beruf gewechselt (Westdeutschland: 49 vH).⁶⁹

Tabelle 48: Betriebs- und Berufswechsler in Ostdeutschland und Westdeutschland 1996/97 (vH)

	Arbeitsstellenwechsler in vH aller abhängig Beschäftigten		Darunter Wechsel von Betrieb und Beruf	
	Ost	West	Ost	West
Alle Wirtschaftsbereiche	14,0	8,9	54,3	48,5
darunter:				
Land- und Forstwirtschaft	19,6	11,6	76,2	57,1
Bergbau/Verarbeitendes Gewerbe	12,7	6,9	50,4	49,4
Baugewerbe	18,4	10,5	35,5	33,7
Handel und Gastgewerbe	14,5	11,2	47,9	47,3
Verkehr und Nachrichten	8,6	7,7	46,7	50,9
Kredit- und Versicherungswesen	8,3	5,0	0,0	40,8
Dienstleistungen für Unternehmen	17,1	13,0	50,0	46,9
Öffentliche Verwaltung (einschl. Arbeitsförderung)	14,8	7,4	83,5	70,7
Sonstige Dienste	11,5	10,1	60,9	46,0

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁶⁹ Die Zahl der Wechsel ist auch durch die Arbeitsförderung beeinflusst. Läßt man die öffentliche Verwaltung (einschließlich Arbeitsförderung) außer Betracht, ergeben sich niedrigere Quoten.

In letzter Zeit klagen Unternehmen in Ostdeutschland vermehrt darüber, daß sie trotz der hohen Zahl von Arbeitssuchenden Probleme bei der Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften haben. Nach den Daten des IAB-Betriebspanels von 1997 waren das ein Zehntel der Betriebe, in Westdeutschland war es ein Sechstel (Tabelle 49). In Ostdeutschland sind es vor allem fünf Branchen, in denen offensichtlich Fachkräftemangel besteht: der Maschinenbau (42 vH), die Chemieindustrie (21 vH), das Bauhauptgewerbe (20 vH), die Eisen- und Stahlindustrie (44 vH) und die Anderen Dienstleistungen (23 vH), zu denen ein Teil der unternehmensnahen Dienstleistungen gehört. Angaben über die nachgefragten Qualifikationen liegen nicht vor. Die Charakteristika der Unternehmen deuten jedoch darauf hin, daß diese besondere fachspezifische Qualifikationen suchen.

Tabelle 49: Betriebe mit Fachkräftemangel in Ostdeutschland und Westdeutschland 1997 nach Wirtschaftsbereichen (in vH aller Betriebe)

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Alle Wirtschaftsbereiche	11,1	17,0
Land- und Forstwirtschaft	10,7	16,2
Bergbau und Energiewirtschaft	4,9	19,7
Grundstoffverarbeitung	28,5	21,7
Chemie	21,3	22,3
Kunststoff	14,4	23,0
Steine, Erden	15,9	9,4
Eisen, Stahl	44,0	30,4
Investitionsgüterherstellung	15,6	23,2
Stahl- und Leichtmetallbau	15,1	33,9
Maschinenbau	41,9	43,7
Straßenfahrzeugbau, Schiffbau, Luft- und Raumfahrzeugbau	16,2	14,0
Elektrotechnik	9,7	19,8
Feinmechanik	13,1	13,5
Verbrauchsgüterherstellung	10,1	17,4
Holz	11,8	15,4
Papier	5,8	9,5
Bekleidung, Textil	7,6	15,1
Nahrung	10,8	23,6
Baugewerbe	15,7	27,0
Bauhauptgewerbe	19,6	26,8
Ausbaugewerbe	12,6	27,2
Handel	8,7	17,8
Verkehr	10,5	17,0
Kredit und Versicherung	7,4	8,7
Kredit	6,8	11,2
Versicherung	7,7	6,4
Sonstige Dienstleistungen	9,9	15,5
Gaststätten, Beherbergung, Reinigung	9,9	16,9
Bildungsstätten, Verlage	11,3	11,3
Rechtsberatung, Grundstücke	10,2	16,0
Heime, Gesundheit	6,5	15,6
Andere Dienstleistungen	23,4	10,4
Organisationen ohne Erwerbscharakter, Gebietskörperschaften	4,7	3,7
Organisationen ohne Erwerbscharakter	5,3	4,0
Gebietskörperschaften	3,5	3,0

Quelle: IAB-Betriebspanel 1997; Berechnungen des IWH.

Tabelle 50: Betriebe mit Fachkräftemangel in Ostdeutschland und Westdeutschland nach verschiedenen Merkmalen 1997
(Alle Betriebe = 1)

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Größe des Betriebs		
0 bis 9	0,7	0,8
10 bis 49	1,8	1,5
50 bis 99	1,9	1,5
100 bis 199	1,6	1,8
200 bis 499 Beschäftigte	1,5	1,4
Unternehmensverbund	0,8	0,9
Technik		
Neuester Stand	1,2	1,1
Durchschnittlich	1,0	1,0
Veraltet	0,7	0,8
Unternehmensgeschichte		
Neugründung	1,1	X
Ausgründung	1,2	X
Bestand schon vor 1989	0,8	X
Erwartete Beschäftigungsentwicklung		
Steigend	2,5	2,1
Gleichbleibend	0,9	0,9
Fallend	0,6	0,9
Unklar	0,9	1,0
Erwartete Entwicklung des Geschäftsvolumens		
Steigend	1,9	1,6
Gleichbleibend	1,0	0,9
Fallend	0,7	0,8
Unklar	0,8	1,0
Abwanderung von Fachkräften	4,0	2,6
Vorrangiges Instrument bei der Deckung des Fachkräftebedarfs		
Ausbildung	1,0	0,9
Weiterbildung	0,9	1,0
Neueinstellung	1,4	1,3

Quelle: IAB-Betriebspanel 1997; Berechnungen des IWH.

Probleme bei der künftigen Deckung des Fachkräftebedarfs sehen insbesondere Betriebe (Tabelle 50)

- mittlerer Größe,
- die nicht zu einem Unternehmensverbund gehören,
- die mit modernen technischen Anlagen ausgestattet sind,
- die nach der Wiedervereinigung durch Neugründung oder Ausgründung entstanden sind,
- die ihre Beschäftigung ausweiten wollen oder ein zunehmendes Geschäftsvolumen erwarten,
- bei denen die Fluktuation unter den Fachkräften recht groß ist.

Betriebliche Ausbildung dient in gewissen Grenzen als Substitut zur Rekrutierung von Fachkräften am Markt. Das zeigt sich daran, daß Betriebe, die einen Fachkräftemangel auf sich zukommen sehen, häufiger als andere Betriebe Lehrlinge ausbilden (Tabelle 51). Zwar findet in Betrieben mit Personalproblemen in überdurchschnittlichem Umfang auch Weiterbildung statt. Als Ersatz für die externe Personalbeschaffung spielt sie jedoch in Ostdeutschland eine geringere Rolle als in Westdeutschland.⁷⁰

Einen Eindruck von den sich in Ostdeutschland herausbildenden Strukturmustern liefert eine Strukturanalyse nach Berufsgruppen. Bei oberflächlicher Betrachtung unterscheiden sich die Muster in Ost- und in Westdeutschland nur graduell: Fertigungsberufe sowie landwirtschaftliche und bergbauliche Berufe haben im Osten ein etwas höheres Gewicht als im Westen, Dienstleistungsberufe und technische

⁷⁰ Dies ergibt sich aus einem Vergleich der in Tabelle 51 angegebenen Häufigkeiten. Auf Grundlage einer multivariaten Analyse kamen Düll und Bellmann (1998) bezüglich der Weiterbildungsaktivitäten zu einem ähnlichen Ergebnis.

Tabelle 51: Aus- und weiterbildende Betriebe in Ostdeutschland und Westdeutschland 1997 (in vH aller Betriebe)

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Betriebe mit Ausbildung	30,0	35,1
Betriebe mit Fachkräftemangel	43,2	45,6
Betriebe mit Weiterbildung	39,0	37,1
Betriebe mit Fachkräftemangel	46,1	50,4

Quelle: IAB-Betriebspanel 1997; Berechnungen des IWH.

Tabelle 52: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen und Berufen in Ostdeutschland und Westdeutschland 1995 (Alle Wirtschaftsbereiche = 100)

	Berufe in Landwirtschaft und Bergbau		Fertigungsberufe		Technische Berufe		Dienstleistungsberufe		Insgesamt ^a	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Insgesamt	3,6	1,6	32,3	31,0	5,7	7,4	56,8	59,7	100,0	100,0
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	64,4	77,5	16,0	6,4	2,1	2,1	16,2	13,9	100,0	100,0
Energiewirtschaft, Bergbau	1,3	14,4	39,4	37,6	18,7	16,7	37,5	30,2	100,0	100,0
Verarbeitendes Gewerbe	0,5	0,2	63,6	59,4	8,1	12,1	26,2	27,8	100,0	100,0
Baugewerbe	0,9	0,2	80,0	78,9	4,6	5,2	12,9	15,5	100,0	100,0
Handel	1,9	1,0	13,0	13,0	2,3	3,3	82,0	82,4	100,0	100,0
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,2	0,1	12,3	11,4	5,5	3,9	80,9	84,5	100,0	100,0
Kreditinstitute, Versicherungen	0,0	0,0	0,2	0,7	0,3	0,5	98,7	98,6	100,0	100,0
Dienstleistungen, a.n.g.	1,3	0,6	13,3	10,7	7,5	6,3	76,4	82,2	100,0	100,0
Organisationen o.E., private Haushalte	6,5	2,0	13,7	6,6	3,2	2,1	73,9	88,8	100,0	100,0
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	3,9	3,5	9,6	10,6	3,1	7,5	82,3	78,3	100,0	100,0

^aDifferenz zur Summe der genannten Bereiche: Sonstige Berufe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Berufe ein etwas geringeres Gewicht (Tabelle 52). Ähnlich ist das Bild auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche. Größere Unterschiede gibt es lediglich in der Landwirtschaft und im Bergbau sowie beim Staat und den Organisationen ohne Erwerbscharakter. Grund dafür sind voneinander abweichende Produktionsweisen und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die nicht dem Marktkalkül folgen.

Innerhalb einzelner Berufsgruppen zeigen sich allerdings Unterschiede (Tabelle A5): So beschäftigen die Unternehmen in Ostdeutschland — bei annähernd gleichem Tertiarisierungsgrad — deutlich weniger Verwaltungspersonal als in Westdeutschland. Im Osten ist dagegen der Besatz mit ausführendem Personal (Warenkaufleute und Verkaufspersonal in Handel und Verarbeitendem Gewerbe, typische Verkehrsberufe im Bereich Verkehr) höher. Hierin spiegelt sich unter anderem wider, daß viele ostdeutsche Betriebe — vor allem wohl der Industrie — von Westdeutschland aus geführt und verwaltet werden. Die oft geäußerte Vermutung, daß es sich bei vielen Zweigbetrieben lediglich um „verlängerte Werkbänke“ handelt, ist allerdings nur zum Teil zutreffend: Zwar werden wertschöpfungsintensive und qualifizierte Tätigkeiten häufig am Hauptsitz des Unternehmens, also im Westen, erbracht, was die Möglichkeiten, im Osten hohe Einkommen zu erzielen, beschränkt (Hachmann et al. 1998). Aber durch die arbeitsteilige Einbindung in einen Unternehmensverbund erhalten diese Betriebe Zugang zum Know-how, zu den finanziellen Ressourcen und schließlich zu den Märkten der Mutterunternehmen. Dies ist ein großer Vorteil gegenüber eigenständigen ostdeutschen Unternehmen.

II. Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung: Deutliche Fortschritte

Zu Beginn des wirtschaftlichen Umbruchs in Ostdeutschland waren die von den Unternehmen zu lösenden Aufgaben gewaltig: Es galt, die Produktionsanlagen auf einen modernen Stand zu bringen, die Produktpalette an der veränderten Nachfrage auszurichten sowie die Qualifikation der Arbeitskräfte den neuen Erfordernissen anzupassen. Zudem war nicht zuletzt eine Neupositionierung in der überregionalen Arbeitsteilung erforderlich.

Mit der Einführung der D-Mark in der DDR hatten sich die Lieferanten-Kunden-Beziehungen rasch aufgelöst. Um einen völligen Kollaps der Betriebe zu verhindern, stützte die Politik noch eine Zeit lang deren Absatz. So verbürgte die Bundesregierung Kredite für den Export in den ehemaligen RGW-Raum, und die Treuhandanstalt gewährte Liquiditätshilfen. Beides versetzte die Betriebe in die Lage, ihre Produkte auf die Märkte zu bringen — nicht selten zu Preisen unter den Gestehungskosten. Eine Lösung der Probleme war das freilich nicht. Mit diesen Maßnahmen wurde unter Einsatz enormer finanzieller Mittel mehr oder weniger nur „Zeit gekauft“.

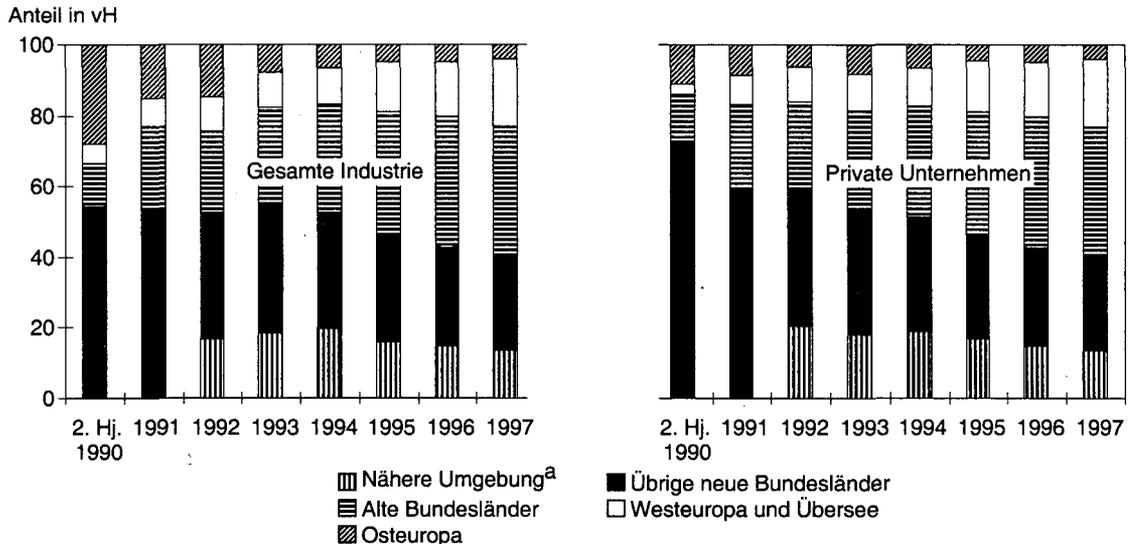
Wie die Ergebnisse der vom DIW durchgeführten Umfragen zeigen, haben sich im Laufe der Jahre die Absatzmärkte der ostdeutschen Industrie verlagert: Weg von den Märkten in den neuen Bundesländern und in Osteuropa hin zu denen in den alten Bundesländern sowie in Westeuropa und in Übersee (Schaubild 8). Im Jahre 1997 rangierten die alten Bundesländer als Absatzgebiet nur noch knapp hinter den neuen Bundesländern.

Auf die Probleme, die die ostdeutschen Unternehmen hatten und teilweise noch haben, um sich in die überregionale Arbeitsteilung zu integrieren, wurde im Rahmen dieses Forschungsprojekts in regelmäßigen Abständen berichtet — zuletzt ausführlich im 18. Bericht.⁷¹ Nach den Zahlen der amtlichen Statistik hat sich der dort beschriebene positive Trend zuletzt noch verstärkt. Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe konnte den Umsatz im letzten Jahr erneut kräftig steigern, und insbesondere im Exportgeschäft waren wiederum hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Allerdings fiel es beim Auslandsumsatz wegen der Erhebungsprobleme in der Vergangenheit schwer, das Ausmaß der Steigerung zu beziffern.⁷² Schätzungsweise dürfte der Export um ein Siebtel höher als im Jahr zuvor gewesen sein. Angesichts der schwieriger gewordenen Absatzlage auf wichtigen Auslandsmärkten ist das ein gutes Ergebnis. Dabei konnten alle Zweige zulegen. Hohe Zuwächse gab es beim Holzgewerbe, bei der Gummi- und Kunststoffindustrie, bei der Herstellung von Metallerzeugnissen, bei der Herstellung von EDV-Geräten und -Komponenten, bei Teilen der Elektroindustrie sowie beim Sonstigen Fahrzeugbau (Tabelle 53). Rückgänge gab es lediglich bei der Medizintechnik, bei der Mineralölverarbeitung (wo der Export allerdings kaum eine Rolle spielt) sowie bei der in Ostdeutschland kaum noch ins Gewicht fallenden Bekleidungsindustrie.

⁷¹ Es war und es ist nach wie vor ein Problem, daß sich der Grad der Einbindung nicht umfassend beurteilen läßt. Vor allem mangelt es an Informationen über den Dienstleistungssektor. In einigen Zweigen des Dienstleistungssektors ist ein großer Teil der Unternehmen in Westdeutschland auf überregionale Märkte ausgerichtet — so etwa im Kredit- und Versicherungsgewerbe, bei der Wirtschaftswerbung, der Unternehmensberatung, der Medienwirtschaft oder in der EDV-Branche. Ob das auch für Ostdeutschland zutrifft, ist weitgehend ungewiß. Es gibt zwar aus den letzten zwei DIW-Umfragen Ergebnisse über die regionalen Absatzschwerpunkte der Unternehmen in ausgewählten Zweigen des Dienstleistungsgewerbes (Brenke und Eickelpasch 1997), doch fehlen vergleichbare Informationen für die alten Bundesländer. Zu vermuten ist, daß in den Branchen, deren Unternehmen vornehmlich auf die Erbringung qualifizierter unternehmensnaher Dienste orientiert sind, Ostdeutschland noch wenig Profil in der überregionalen Arbeitsteilung zeigt. Dafür spricht, daß in diesen Branchen nur ein geringer Besatz an Unternehmen vorhanden ist. Zudem setzen sich einige Branchen — wie die Banken und Versicherungen — zu einem großen Teil nur aus Zweigbetrieben westdeutscher Konzerne zusammen, die ihre überregionalen und internationalen Geschäfte zumeist über ihre in den alten Bundesländern ansässigen Zentralen abwickeln.

⁷² Bis Ende 1997 war es ein Problem, daß insbesondere ostdeutsche Automobilhersteller einen Teil ihrer Exporte — und zwar wohl denjenigen Teil, der über Betriebsstätten in Westdeutschland abgewickelt wurde — als Inlandsumsätze der amtlichen Statistik meldeten. Seit Beginn des Jahres 1998 werden die Auslandsumsätze korrekt gemeldet. Das erschwert allerdings den Zeitvergleich. Nach den Zahlen der amtlichen Statistik waren die Exporte des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 1998 um ein Drittel höher als im Jahr zuvor, reichlich die Hälfte des Zuwachses ist dem Fahrzeugbau zuzurechnen.

Schaubild 8: Regionale Verteilung der Umsätze der ostdeutschen Industrie 1990–1997



^aDer auf die nähere Umgebung des Unternehmens entfallende Umsatz für das 2. Halbjahr 1990 und für das Jahr 1991 ist in dem auf die neuen Bundesländer entfallenden Umsatz enthalten.

Quelle: Umfragen des DIW.

Tabelle 53: Kennziffern zum Export des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und Westdeutschland 1998 (vH)

	Ostdeutschland			Westdeutschland	
	Export- veränderung 1998 zu 1997	Anteil am Export des gesamten Verarbeitenden Gewerbes 1998	Anteil des Exports am gesamten Umsatz 1998	Anteil am Export des gesamten Verarbeitenden Gewerbes 1998	Anteil des Exports am gesamten Umsatz 1998
Ernährungsgewerbe	8,8	6,5	6,5	3,3	12,1
Tabakverarbeitung	15,5	0,4	5,2	0,4	11,2
Textilgewerbe	1,0	2,0	20,5	1,3	32,3
Bekleidungsgewerbe	-11,2	0,1	8,3	0,8	27,0
Ledergewerbe	-0,3	0,1	10,3	0,3	25,7
Holzgewerbe	33,0	1,8	15,3	0,5	11,2
Papiergewerbe	10,7	4,2	34,7	2,1	32,1
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	10,7	0,6	3,3	0,7	6,5
Kokerei, Mineralölver., H. u. V. v. Spalt- u. Brutstoffen	-23,8	0,3	1,4	0,6	4,1
Chemische Industrie	3,8	10,5	27,7	14,1	47,1
H. u. V. v. Gummi- und Kunst- stoffwaren	24,1	2,6	11,5	3,3	27,8
Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen und Erden	16,0	2,8	7,0	1,5	18,8
Metallerzg. u. -bearbeitung	13,8	7,6	27,4	4,7	35,7
Herst. v. Metallerzeugnissen	24,5	2,6	6,4	3,9	21,8
Maschinenbau	8,4	12,7	25,9	18,1	48,1
Herst. v. Büromaschinen, DV- Geräten u. -einrichtungen	32,3	2,7	30,4	1,5	43,1
Herst. v. Geräten der Elektri- zitätserzeug. u. -verteilung u.ä.	23,2	4,5	16,5	5,9	36,0
Rundfunk-, Fernseh- u. Nachrichtentechnik	23,2	5,1	38,2	4,0	50,6

noch Tabelle 53

	Ostdeutschland			Westdeutschland	
	Export- veränderung 1998 zu 1997	Anteil am Export des gesamten Verarbeitenden Gewerbes 1998	Anteil des Exports am gesamten Umsatz 1998	Anteil am Export des gesamten Verarbeitenden Gewerbes 1998	Anteil des Exports am gesamten Umsatz 1998
Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungstechnik, Optik	-6,4	2,9	23,5	3,1	42,0
Herst. v. Kraftwagen u. -teilen	. ^a	20,9	42,2	26,1	52,6
Sonstiger Fahrzeugbau	63,7	7,5	40,9	2,2	47,4
Herst. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger. usw.	16,9	1,5	10,1	1,4	19,8
Recycling	23,2	0,2	5,7	0,1	27,7
Verarbeitendes Gewerbe	. ^a	100,0	18,4	100,0	34,5

^aVorjahresvergleich gestört.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Trotz der Fortschritte liegt in Ostdeutschland beim Auslandsabsatz das Verarbeitende Gewerbe aber noch weit hinter Westdeutschland zurück. Im letzten Jahr entfiel knapp ein Fünftel des Umsatzes ostdeutscher Unternehmen auf Lieferungen in das Ausland, bei den westdeutschen Unternehmen war es dagegen reichlich ein Drittel. Nur wenige ostdeutsche Branchen können eine höhere Exportquote als die entsprechende westdeutsche Branche vorweisen. Die Ausnahmen sind das kaum bedeutende Papiergewerbe und das Holzgewerbe. Recht nah an die westdeutsche Exportquote kommen inzwischen der Automobilbau und der sonstige Fahrzeugbau heran. Weit abgeschlagen bleiben dagegen der Maschinenbau, die Chemische Industrie und die Elektrotechnik.

Bei alledem muß einmal mehr auf folgendes hingewiesen werden: Die ostdeutsche Industrie weist besondere, transformationsbedingte Strukturmerkmale auf. Sie setzt sich zu einem Teil aus Unternehmen zusammen, deren Eigentümer sich nach der Wende selbständig gemacht haben. Der andere Teil besteht aus Unternehmen im Besitz westdeutscher und ausländischer Muttergesellschaften. Diese können sich in vielfältiger Hinsicht — so auch beim Absatz — auf ihren Unternehmensverbund stützen. Die üblichen Marktzugangsprobleme junger eigenständiger Unternehmen haben sie in der Regel nicht. Im Hinblick auf die regionale Verteilung des Absatzes zeigen sich in der DIW-Umfrage Unterschiede zwischen beiden Gruppen. Eigenständige Unternehmen sind vorzugsweise auf ostdeutsche Märkte ausgerichtet, denn dort war anfangs in der Regel der Marktzugang vergleichsweise einfach zu schaffen (Tabelle 54). Dennoch unterscheiden sich die im Schnitt viel größeren und wirtschaftlich wohl auch potenteren Betriebe im Besitz einer westdeutschen Muttergesellschaft — im Gegensatz zu denen in ausländischem Besitz — in dieser Hinsicht kaum von den kleineren eigenständigen Unternehmen. Bei ersteren scheint häufig das vorrangige Investitionsmotiv gewesen zu sein, Produktionsstätten in den neuen Bundesländern zu errichten, um die Nachfrage auf lokalen Märkten zu befriedigen. Betriebe im Besitz ausländischer Unternehmen liefern dagegen einen großen Teil ihrer Waren nach Westeuropa oder nach Übersee. Bemerkenswert ist zudem, daß diese relativ stark die Märkte in Mittelost- und Osteuropa beliefern. Sie nutzen nicht selten Ostdeutschland als Brückenkopf zur Erschließung der Märkte dort (DIW et al. 1998b). Allerdings konnten in der Summe eigenständige Unternehmen stärker beim Auslandsabsatz als beim Inlandsabsatz expandieren. Sie konnten insbesondere immer besser in Westeuropa und Übersee Fuß fassen. Nur wenig veränderte sich dagegen die regionale Verteilung des Umsatzes bei Betrieben im Besitz einer westdeutschen Muttergesellschaft.

Tabelle 54: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Eigentumsstatus und regionaler Verteilung der Umsätze 1995–1997 (vH)

	Vom gesamten Umsatz entfallen ...vH auf					Insgesamt
	die nähere Umgebung	Ostdeutschland	Westdeutschland	Westeuropa und Übersee	Osteuropa	
	1997					
Eigenständige Unternehmen	18	26	37	19	3	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	14	27	40	16	3	100
ausländischer Unternehmen	5	24	32	31	9	100
	1996					
Eigenständige Unternehmen	19	27	35	14	4	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	14	29	40	13	5	100
ausländischer Unternehmen	8	25	31	29	7	100
	1995					
Eigenständige Unternehmen	19	33	34	10	5	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	18	27	34	15	5	100
ausländischer Unternehmen	7	26	39	23	5	100

Quelle: Umfragen des DIW vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

Tabelle 55: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Lieferungen in ausgewählte Absatzgebiete 1995 und 1997 (vH)

	Absatzgebiet				
	nähere Umgebung	übrige neue Bundesländer	alte Bundesländer	Westeuropa und Übersee	Osteuropa
1. Eigenständige Unternehmen davon lieferten ... vH in das jeweilige Absatzgebiet					
– sowohl 1995 als auch 1997	74	80	75	32	13
– 1997, aber nicht 1995	6	6	6	10	5
– 1995, aber nicht 1997	8	6	5	5	5
– weder 1995 noch 1997	12	8	14	53	77
2. Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen davon lieferten ... vH in das jeweilige Absatzgebiet					
– sowohl 1995 als auch 1997	64	73	75	34	21
– 1997, aber nicht 1995	7	5	6	10	9
– 1995, aber nicht 1997	7	6	5	6	7
– weder 1995 noch 1997	22	16	14	50	64
3. Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen davon lieferten ... vH in das jeweilige Absatzgebiet					
– sowohl 1995 als auch 1997	42	72	84	73	44
– 1997, aber nicht 1995	8	13	5	9	13
– 1995, aber nicht 1997	8	6	8	2	5
– weder 1995 noch 1997	42	9	3	16	39

Quelle: Umfragen des DIW vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

Wie eine Längsschnittanalyse zeigt, sind in dem Zeitraum von 1995 bis 1997⁷³ die Lieferungen der ostdeutschen Industrie in alle in Betracht genommenen Absatzgebiete gestiegen. An dieser Entwicklung haben allerdings nicht alle Unternehmen partizipieren können. Einige Unternehmen, die im Jahre 1995 in den neuen Bundesländern, im westlichen oder im östlichen Ausland Kunden belieferten, haben diese wieder verloren (Tabelle 55). Dafür konnten dort andere Unternehmen auf den Märkten Fuß

⁷³ Gewählt wurde das Jahr 1995, in dem der kräftige Produktionsanstieg der ostdeutschen Industrie begann, und das Jahr 1997, für das am zeitnahesten zuverlässige Umsatzangaben vorliegen.

fassen. Deren Zahl ist zwar nicht besonders groß, wenn auch größer als die Zahl jener, die Absatzmärkte einbüßten. Ebenso finden sich nicht viele Unternehmen, die Absatzregionen völlig aufgeben mußten oder die neue erschließen konnten.⁷⁴ Sehr viel umfangreicher ist dagegen die Zahl der Unternehmen mit Umsatzeinbußen oder mit Umsatzzuwächsen (Tabelle 56). Das gilt insbesondere im Hinblick auf die lokalen und die übrigen ostdeutschen Märkte. Offenbar hat die Konkurrenz dort stark zugenommen — sei es, weil das Angebot gestiegen ist, sei es, weil etwa wegen des Rückgangs der Bauproduktion die Nachfrage nachgelassen hat. Ein anderes Muster zeigt sich bei der Umsatzentwicklung in den alten Bundesländern und im Ausland. Es gibt recht viele Unternehmen, die auf diesen Märkten kräftig expandieren konnten. Das gilt sowohl für Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Muttergesellschaften als auch für eigenständige Unternehmen.

Kurzum: Die Einbindung der ostdeutschen Industrie in die überregionale Arbeitsteilung kommt sichtbar voran. Das trifft auch und gerade für eigenständige Unternehmen zu, die sich nicht auf einen Konzernverbund stützen können. Gewiß: Manche verlieren auch wieder Terrain. Doch das ist in einer Marktwirtschaft normal.

Tabelle 56: Ostdeutsche Industrieunternehmen^a und deren Umsatzentwicklung 1997 im Vergleich zu 1995 in ausgewählten Absatzgebieten (vH)

	Veränderung des Umsatzes 1997 gegenüber 1995						
	-25 und weniger	-25 bis -10	-10 bis -1	-1 bis +1	+1 bis +10	+10 bis +25	+25 und mehr
<i>Nähere Umgebung</i>							
Eigenständige Unternehmen	25	9	7	4	5	11	39
Unternehmen im Besitz							
westdeutscher Unternehmen	27	9	8	5	6	6	39
ausländischer Unternehmen	48	4	4	0	4	4	36
Alle Unternehmen	26	9	7	4	5	10	39
<i>Übrige neue Bundesländer</i>							
Eigenständige Unternehmen	28	10	5	2	5	8	42
Unternehmen im Besitz							
westdeutscher Unternehmen	30	8	5	4	8	10	35
ausländischer Unternehmen	39	9	0	2	4	4	41
Alle Unternehmen	29	10	5	3	6	9	40
<i>Alte Bundesländer</i>							
Eigenständige Unternehmen	17	8	6	2	7	10	50
Unternehmen im Besitz							
westdeutscher Unternehmen	13	8	8	3	7	7	54
ausländischer Unternehmen	20	9	6	0	2	9	54
Alle Unternehmen	16	8	7	2	7	9	51
<i>Westeuropa und Übersee</i>							
Eigenständige Unternehmen	18	7	4	2	4	7	58
Unternehmen im Besitz							
westdeutscher Unternehmen	22	4	0	0	4	9	61
ausländischer Unternehmen	17	6	2	2	0	2	68
Alle Unternehmen	19	7	3	2	4	7	60
<i>Osteuropa</i>							
Eigenständige Unternehmen	19	10	5	1	5	7	54
Unternehmen im Besitz							
westdeutscher Unternehmen	23	9	5	2	9	11	41
ausländischer Unternehmen	8	8	4	0	0	8	72
Alle Unternehmen	18	10	5	1	5	8	53

^aNur Unternehmen, die sowohl 1995 als auch 1997 in das jeweilige Absatzgebiet lieferten.

Quelle: Umfragen des DIW vom Herbst 1996 und von Anfang 1998.

⁷⁴ Das hängt in erheblichem Maße mit der Anlage der Längsschnittanalyse zusammen. Ausgeklammert sind dort diejenigen Unternehmen, die nach 1995 aufgeben mußten, und diejenigen, die danach gegründet wurden.

III. Investitionen und Produktivität: Weiterhin Rückstand

1. Anhaltende Investitionsdynamik, aber verlangsamter Produktivitätsanstieg

Die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft hängen maßgeblich von der Größe und der Modernität ihres Kapitalstocks ab. In der DDR wurde seit Ende der siebziger Jahre nur noch vergleichsweise wenig investiert. Die Anlagen waren zur Zeit der Wende vielfach technisch veraltet und in erheblichem Umfang verschlissen.

Nach der Wende nahm die Investitionstätigkeit nicht zuletzt als Folge massiver Fördermaßnahmen sprunghaft zu; seit dem Jahre 1995 ist sie aber wieder rückläufig. Im Jahre 1998 ist nach Schätzungen des DIW in der ostdeutschen Wirtschaft rund 7 vH weniger investiert worden als im Vorjahr, bei Bauten sogar 10 vH weniger. Gleichwohl ist die Investitionstätigkeit immer noch hoch. Je Einwohner gerechnet liegen die gesamten Anlageinvestitionen in Ostdeutschland um 30 vH über denen in Westdeutschland; die Bauinvestitionen übertreffen das westdeutsche Niveau sogar um mehr als 60 vH.

Insgesamt sind in den Jahren 1991–1998 in den neuen Ländern Anlageinvestitionen in Höhe von 1,3 Bill. DM vorgenommen worden, reichlich die Hälfte davon (750 Mrd. DM) vom Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) (A. Müller 1998). Zwei Drittel davon waren Bauinvestitionen. Zum Vergleich: In Westdeutschland besaßen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen ein etwa gleich großes Gewicht.

Durch die hohe Investitionstätigkeit und die anfangs nicht minder hohen Aussonderungen unbrauchbarer alter Anlagegüter hat sich der Kapitalstock rasch erneuert. Sein Modernitätsgrad ist mittlerweile deutlich höher als in Westdeutschland, wenigstens bei Ausrüstungen.

Welchen Umfang der Anlagenbestand inzwischen angenommen hat, läßt sich nur vage abschätzen, vor allem wegen großer Unsicherheiten bei der Bewertung der Altbestände.⁷⁵ Nach überschlägiger Schätzung dürfte die Kapitalausstattung je Arbeitsplatz im Unternehmenssektor etwa drei Viertel des westdeutschen Niveaus erreicht haben. Dies kann den weiterhin beträchtlichen Leistungsrückstand der ostdeutschen Unternehmen erklären — wenn auch nur zu einem gewissen Teil.⁷⁶

Seit dem dramatischen Produktionseinbruch im zweiten Halbjahr 1990 ist die gesamtwirtschaftliche Produktivität in den neuen Ländern zwar kräftig gestiegen: Im Jahre 1998 erreichte sie — gemessen am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen⁷⁷ — 71 000 DM je Erwerbstätigen und übertraf damit den Wert von 1991 um das Zweieinhalbfache (Tabellen 57 und A8). Aber der Anstieg verlief keineswegs gradlinig: Nach einem kräftigen Schub zu Beginn der Umstrukturierung — im Jahre 1994 war die Produktivität bereits doppelt so hoch wie im Jahre 1991 — flachte sich die Entwicklung in den letzten Jahren wieder ab. Der sprunghafte Zuwachs in der frühen Phase war vor allem eine Folge des starken Beschäftigungsabbaus: Viele Unternehmen hatten mit dem Überbesatz bei der Beschäftigung zu kämpfen. Die kräftigen Lohnsteigerungen sorgten zusätzlich für Druck, Arbeitskräfte zu entlassen.⁷⁸ Später verlor der Abbau der Beschäftigung an Bedeutung, und die Produktivitätssteigerungen

⁷⁵ Zum einen fehlt ein geeigneter preislicher Maßstab für in der DDR hergestellte Anlagegüter. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden westdeutsche Wiederbeschaffungspreise angesetzt, mit denen die Altbestände wohl überbewertet wurden. Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit Bestände noch zum Anlagevermögen gezählt werden sollen, die nicht genutzt werden. Dies gilt insbesondere für Bauten, die modernen Produktionsverhältnissen nicht mehr gerecht werden (Görzig 1995).

⁷⁶ Bereits vor dem Fall der Mauer war klar, daß die Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft weitaus schwächer war als die der westdeutschen Wirtschaft oder die anderer westlicher Industrieländer. Offizielle Vergleichsrechnungen der DDR bezifferten den Abstand von der gesamtwirtschaftlichen Produktivität der Bundesrepublik für 1988 auf etwa 40 vH (Schürer et al. 1989). Andere, spätere Schätzungen kamen zu einem ähnlichen Ergebnis (Cornelsen und Kirner 1990; Görzig et al. 1991; Ludwig et al. 1996).

⁷⁷ Bei interregionalen Produktivitätsvergleichen wird die Produktion häufig in konstanten Preisen eines Basisjahres gemessen. In der amtlichen Statistik ist dies zur Zeit noch das Jahr 1991. Ein solches Vorgehen ist für die vorliegende Fragestellung jedoch nicht sinnvoll, vor allem, weil die Preisentwicklung konstitutives Element des ostdeutschen Anpassungsprozesses war.

⁷⁸ Legt man statt der Zahl der Erwerbstätigen die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zugrunde, so zeigt sich insbesondere für die ersten Jahre nach der Vereinigung, daß sich die Stundenproduktivität weitaus gleichmäßiger entwickelt hat als

Tabelle 57: Entwicklung der Produktivität und ihrer Komponenten in Ostdeutschland 1991–1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt (BIP)								
Mrd. DM (jeweilige Preise)	206,0	265,6	323,2	366,1	393,0	411,2	421,4	429,5
1991 = 100	100,0	128,9	156,9	177,7	190,8	199,6	204,6	208,5
1991 in Westdeutschland = 100	100,0	106,2	107,3	111,9	115,2	117,6	121,0	125,8
Erwerbstätige								
1 000 Personen	7 321	6 387	6 219	6 330	6 396	6 267	6 078	6 053
1991 = 100	100,0	87,2	84,9	86,5	87,4	85,6	83,0	82,7
1991 in Westdeutschland = 100	100,0	100,9	99,4	98,2	97,5	96,5	95,5	95,7
Produktivität								
BIP je Erwerbstätigen (DM)	28 138	41 584	51 970	57 836	61 445	65 614	69 332	70 957
1991 = 100	100,0	147,8	184,7	205,5	218,4	233,2	246,4	252,2
Westdeutschland = 100	31,0	43,5	53,1	56,0	57,3	59,4	60,4	59,5
Lohnkosten								
Einkommen aus unselbst. Arbeit je Arbeitn. (DM)	25 567	35 168	40 450	43 332	46 147	47 885	49 145	49 492
1991 = 100	100,0	137,6	158,2	169,5	180,5	187,3	192,2	193,6
Westdeutschland = 100	46,7	60,7	67,9	70,5	72,5	73,6	74,4	73,7
Lohnstückkosten								
Lohnkosten in vH der Produktivität	90,9	84,6	77,8	74,9	75,1	73,0	70,9	69,7
1991 = 100	100,0	93,1	85,7	82,5	82,7	80,3	78,0	76,8
Westdeutschland = 100	150,6	139,4	128,0	126,0	126,5	124,0	123,2	124,0
Arbeitsstunden der Erwerbstätigen								
Mill. Std.	10 968	10 948	10 826	10 807	10 698	10 407	9 975	...
1991 = 100	100,0	99,8	98,7	98,5	97,5	94,9	90,9	...
1991 in Westdeutschland = 100	100,0	101,6	98,8	97,5	95,6	94,4	91,0	...
Stundenproduktivität								
BIP je Stunde (DM)	18,78	24,26	29,85	33,88	36,74	39,51	42,25	...
1991 = 100	100,0	129,2	159,0	180,4	195,6	210,4	224,9	...
Westdeutschland = 100	33,0	40,7	48,3	51,8	53,5	55,7	55,8	...

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

rührten zunehmend von der Modernisierung der Anlagen her. Alles in allem hat sich der Produktivitätsrückstand gegenüber Westdeutschland spürbar verringert, wenn auch nicht so stark wie der Rückstand beim Kapitalstock: Im Jahre 1998 lag die gesamtwirtschaftliche Produktivität bei knapp drei Fünfteln des westdeutschen Niveaus.

Tiefgegliederte Angaben über Investitionstätigkeit und Produktivität liegen nur für das Verarbeitende Gewerbe vor. Nach neuen Berechnungen (Görzig und Noack 1998) haben die Unternehmen dort in den Jahren 1991–1997 insgesamt knapp 94 Mrd. DM (zu Preisen von 1995) investiert (Tabelle 58). Zugleich sind in beachtlichem Umfang Aussonderungen aus den Altbeständen vorgenommen worden. Einige Jahre waren die Abgänge, hauptsächlich bei Bauten, größer als die Zugänge, so daß diesen Rechnungen zufolge das Anlagevermögen zwischenzeitlich sogar abgenommen hat. Etwa ein Drittel des Anlagenbestandes dürfte gegenwärtig noch aus der DDR-Zeit stammen, der überwiegende Teil davon sind Bauten. Die Kapitalintensität hat sich inzwischen — im Durchschnitt aller Zweige — dem westdeutschen Niveau weitgehend angenähert. Es gibt sogar einige Branchen, bei denen sie dieses überschritten hat. Dazu zählen insbesondere kapitalintensive Zweige wie die Produktion chemischer Grundstoffe, die Metallerzeugung, die Mineralölverarbeitung und der Straßenfahrzeugbau (Tabelle A12). Deutlich unter westdeutschem Niveau liegt die Kapitalausstattung dagegen noch bei der Tabakverarbeitung, bei der Textilindustrie, bei Teilen des Maschinenbaus oder bei der Elektrotechnik.

die Pro-Kopf-Leistung. Dies resultiert vor allem daraus, daß das Arbeitsvolumen im Gegensatz zu der Zahl der Erwerbstätigen im Zeitablauf praktisch konstant geblieben ist. Trotz sehr geringer Kapazitätsauslastung konnten die Unternehmen ihre Beschäftigten eine Zeit lang halten, da sie massiv vom Staat unterstützt wurden, sei es durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Kurzarbeitergeld, sei es durch großzügige Liquiditätshilfen und Bürgschaften der Treuhandanstalt. Erst seit 1995 verläuft die Entwicklung von Pro-Kopf-Produktivität und Stundenproduktivität etwa im Gleichklang.

Tabelle 58: Produktivität, Lohnstückkosten, Investitionen und Anlagevermögen im Verarbeitenden Gewerbe^a in Ostdeutschland 1991–1997 (in Preisen von 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Veränderung 1991–1997 ^b
Produktivität ^c								
in 1 000 DM	15,64	29,59	38,71	47,13	54,97	59,45	66,28	21,7
1991 = 100	100	189	248	301	351	380	424	X
Westdeutschland = 100	17	33	43	48	54	57	59	X
Lohnstückkosten ^d								
in vH	103,3	87,5	81,1	78,2	74,5	72,5	67,0	-6,3
1991 = 100	100	85	79	76	72	70	65	X
Westdeutschland = 100	174	141	124	127	120	118	114	X
Anlageinvestitionen (Mrd. DM)	10,22	13,72	14,65	13,43	13,48	14,38	13,93	-3,2
Anlageinvestitionen kumuliert (Mrd. DM)	10,22	23,94	38,59	52,02	65,50	79,88	93,81	X
Bruttoanlagevermögen								
in Mrd. DM	148,84	154,79	158,44	156,31	150,21	145,42	149,44	-0,6
1991 = 100	100	104	106	105	101	98	100	X
Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten								
in 1 000 DM	94,1	186,6	243,0	260,0	265,7	267,4	285,2	14,8
1991 = 100	100	198	258	276	282	284	303	X
Westdeutschland = 100	45	85	101	101	101	98	102	X

^aBetriebe von Unternehmen mit im allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten. — ^bJahresdurchschnittliche Veränderungsrate (log-lineare Regression). — ^cWertschöpfung je Beschäftigten. — ^dLohn- und Gehaltssumme in vH der Wertschöpfung.

Quelle: DIW.

Tabelle 59: Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach Betriebsgrößenklassen 1995 und 1996 (DM)

	1995	1996	Nachrichtlich: Westdeutschland 1996
Alle Unternehmen	66 488	70 121	114 392
darunter: Unternehmen mit			
20 – 49	53 339	55 007	84 451
50 – 99	56 324	59 131	88 027
100 – 199	61 261	69 184	94 670
200 – 499	67 897	68 046	100 176
500 und mehr Beschäftigten	85 287	92 818	131 531

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Bei alledem ist indes zu bedenken, daß nach dieser Rechnung der Anteil der Bauten am Kapitalstock in Ostdeutschland immer noch erheblich größer als in Westdeutschland und ein Teil davon vermutlich nicht mehr nutzbar ist. Würde man einen Anteil der Bauten am gesamten Kapitalstock wie in Westdeutschland zugrunde legen, ergäbe sich noch ein deutlicher Rückstand. Dies mag erklären, warum auch im Jahre 1998 im Verarbeitenden Gewerbe erneut kräftig investiert worden ist und auch im Jahre 1999 weiterhin kräftig investiert wird (Jäckel 1998, 1999).

Die Produktivität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe war im Jahre 1998 viermal so hoch wie im Jahre 1991 (Tabelle A8); ein ähnlich starker Anstieg war in keinem anderen der großen Wirtschaftsbereiche zu verzeichnen. Dennoch erreichte sie im Jahre 1998 erst drei Fünftel des westdeutschen Niveaus. Die Kostensituation hat sich daher nur graduell entspannt. Die Lohnstückkosten waren im Jahre 1998 noch um knapp ein Zehntel höher als in Westdeutschland; im Jahre 1991 waren sie noch doppelt so hoch.

2. Wenig Klarheit über Ursachen der Produktivitätslücke

Zahlreiche Untersuchungen beschäftigen sich mit der Frage, welche Erklärung es für die Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft gibt. Es liegt auf der Hand, hierfür zunächst strukturelle Faktoren verantwortlich zu machen, etwa die abweichende Sektorstruktur oder die abweichende Betriebsgrößenstruktur:

- Die Effekte, die sich aus den Unterschieden in der Branchenstruktur ergeben, dürften nach Berechnungen des IWH allerdings gering zu veranschlagen sein (Rothfels 1997). Demzufolge haben nur Industriebranchen, die eine gemeinhin hohe Produktivität aufweisen, in Ostdeutschland ein geringeres Gewicht als in Westdeutschland (Tabelle A9). Dazu zählen etwa die Chemische Industrie oder der Kraftwagenbau. Andererseits sind nur wenige solcher Branchen in der ostdeutschen Industrie stärker vertreten als in der westdeutschen, die im allgemeinen auf eine geringe Produktivität kommen, wie der Sonstige Fahrzeugbau (mit dem Schiffbau) oder das Textilgewerbe. Abgesehen von diesen Ausnahmen zeigt sich aber, daß es in der Gruppe der Branchen mit einer hohen Produktivität wie auch in der Gruppe der Branchen mit einer geringen Produktivität sowohl solche Branchen gibt, die dem westdeutschen Produktivitätsniveau sehr nahe gekommen sind oder es übertroffen haben, als auch solche, die noch weit zurückliegen (Tabelle A12). Auffallend ist allerdings, daß es sich bei denjenigen Branchen, die praktisch mindestens dieselbe Produktivität aufweisen wie die westdeutsche Konkurrenz, vor allem um solche handelt, in denen westdeutsche oder ausländische Unternehmen eine große Rolle spielen.
- Kleine und mittelgroße Betriebe weisen im allgemeinen eine geringere Produktivität auf als große Betriebe. Da in der ostdeutschen Industrie diese Betriebe überrepräsentiert sind (vgl. Kapitel C.V), liegt es nahe, den Produktivitätsrückstand auch auf die unterschiedlichen Größenstrukturen zwischen Ost und West zurückzuführen. Im Jahre 1996 wurde im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe im Durchschnitt eine Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen von 70 000 DM erzielt. Wäre in Ostdeutschland die Größenklassenstruktur die gleiche wie in Westdeutschland, dann würde sich rechnerisch eine Pro-Kopf-Leistung von etwa 80 000 DM ergeben (Brenke und Weiß 1998), das ist ein Viertel des Produktivitätsrückstandes.⁷⁹

In der Literatur werden darüber hinaus aber auch andere Ursachen für die Produktivitätslücke angeführt (Ragnitz et al. 1998b):

- So wird auf die immer noch schwache Marktposition ostdeutscher Unternehmen hingewiesen (vgl. Kapitel C.VI). Als Beleg läßt sich anführen, daß deren Kapazitäten in der Industrie laut ifo-Konjunkturtest vom März 1999 trotz besserer Konjunktur mit 82 vH schwächer ausgelastet waren als die westdeutschen Unternehmen (85 vH). Zudem gibt es Hinweise, daß ostdeutsche Unternehmen für ihre Produkte häufig relativ niedrige Preise erzielen, für Vorleistungsgüter dagegen relativ hohe Preise zahlen müssen (G. Müller 1998). Gestützt wird diese Vermutung durch Berechnungen auf der Basis der Kostenstrukturstatistik. Sie zeigen, daß der Einsatz von Vorleistungen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ein deutlich höheres Gewicht hat als im westdeutschen (Görzig 1998). Die Mehraufwendungen sind dabei sowohl auf einen verstärkten Material- und Dienstleistungseinsatz als auch auf höhere Vorleistungspreise zurückzuführen. Insbesondere beim Bezug von Energie zahlen ostdeutsche Unternehmen deutlich höhere Preise als westdeutsche Unternehmen. Schließlich wird auch auf Defizite beim Management hingewiesen. Aus Langzeituntersuchungen bei ostdeutschen Unternehmen ist bekannt, daß ein überkommenes Führungsverhalten unter Entscheidungsträgern mit stark zentralistischer Ausrichtung die Umsetzung moderner Produktionskonzepte verhindert. Es dominiert immer noch technisches Denken, das mehr die Produktion und weniger den Absatz berücksichtigt (R. Schmidt 1998).

⁷⁹ Zu einem anderen Ergebnis kommen hingegen Beer und Ragnitz (1997). Die Unterschiede sind auf abweichende Abgrenzungen der Größenklassen zurückzuführen.

- Einhellig wird dagegen die Meinung vertreten, daß der technische Stand der Anlagen nicht mehr der herausragende Faktor ist (vgl. etwa Fritsch und Mallock 1994).⁸⁰ Dies wird auch durch aktuellere Erhebungen gestützt. Nach den Ergebnissen der letzten DIW-Umfrage von Anfang 1998 meinten drei Viertel der Unternehmen, daß ihre Maschinen und Anlagen auf dem neuesten Stand der Technik oder zumindest ausreichend modern sind. Nur eine Minderheit arbeitet noch mit veralteten Maschinen. Der Modernitätsgrad ist bei Bauten den Umfrageergebnissen zufolge zwar im Durchschnitt geringer, aber immerhin drei Fünftel der Unternehmen produzieren bereits in modernen Gebäuden. Nach den Umfragen des IAB gibt es bei der technischen Ausstattung keine Unterschiede mehr zwischen Ost und West (SÖSTRA 1999).

Es fällt schwer, aus alledem ein Fazit zu ziehen. Fest steht nur, daß der Produktivitätsrückstand sich nicht allein auf die eine oder andere Ursache zurückführen läßt, sondern Ergebnis des Zusammenwirkens vieler Faktoren ist. Auf die Komplexität des Erklärungszusammenhangs haben die drei Institute bereits mehrfach hingewiesen. Auch das IAB, das in einer neuen Studie auf der Basis seines Betriebspanels versucht hat, Bedeutung und Interdependenzen der verschiedenen Ursachen herauszuarbeiten, kommt zu diesem Schluß. Demzufolge spielen die schwache Marktposition, die Mängel in der innerbetrieblichen Organisation sowie die fehlende Einbindung in einen Unternehmensverbund eine größere Rolle als ein Rückstand bei der technischen Ausstattung oder eine unzureichende formale Qualifikation der Beschäftigten (Bellmann und Brussig 1998).

Ostdeutsche Unternehmen müssen künftig vor allem ihre Marktposition verbessern. Die Modernisierung und Ausweitung des Anlagenbestandes ist dabei eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Was ebenso wichtig ist: Sie müssen den Vertrieb schlagkräftiger machen und sich in Netzwerke von Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen integrieren (Paqué 1998). Dies erfordert nicht nur große finanzielle Mittel, sondern stellt auch große Anforderungen an das Management der Unternehmen.

IV. Ertragslage und Finanzierungsmöglichkeiten: Große Unterschiede

Die im ganzen noch unzureichende Leistungskraft ostdeutscher Unternehmen spiegelt sich in ihrer Ertragslage und in ihren Finanzierungsmöglichkeiten. Die verfügbaren Informationen zeigen, daß ostdeutsche Unternehmen sich in dieser Hinsicht vor allem durch Zweierlei von den westdeutschen Unternehmen unterscheiden: Erstens sind ihre Erträge im Durchschnitt deutlich schlechter, sind ihre Finanzierungsspielräume entsprechend enger, und zweitens sind die Abweichungen vom Durchschnitt größer. Dies gilt mehr oder weniger für alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, ihrer Zugehörigkeit zu einer Branche oder ihrer Entstehungsgeschichte.

Die Befunde sind im großen und ganzen unstrittig. Es gibt jedoch eine kontroverse Diskussion über das Ausmaß der Unterschiede. Das liegt teilweise daran, daß die verfügbaren statistischen Informationen — im wesentlichen Bilanzdaten, die die Unternehmen ihren Hausbanken zur Verfügung stellen, um Kredite zu erhalten — verschiedenartige Berichtskreise abdecken. So hat die KfW ganz überwiegend Mittelständler und hat die DtA überwiegend Existenzgründer unter ihren Kreditnehmern; die Bundesbank erfaßt nur Unternehmen, die am Wechselkreditgeschäft teilnehmen. Abweichungen können sich aber auch daraus ergeben, daß bei den genannten Instituten die Branchen unterschiedlich vertreten sind, daß die erfaßten Unternehmen teilweise hochgerechnet werden, daß Steuer- oder Handelsbilanzen ausgewertet werden und daß unterschiedliche Gewinnbegriffe zugrundegelegt werden. Die Institute haben sich mit diesem Thema bereits früher befaßt (DIW et al. 1996, 1998b).

⁸⁰ Anfangs war dies sicherlich der ausschlaggebende Grund (vgl. etwa Hitchens et al. 1993).

1. Umsatzrenditen

Die betriebswirtschaftliche Praxis verwendet eine Reihe von Kennziffern als Maß für die leistungswirtschaftliche Rentabilität eines Unternehmens. Häufig wird auf die Umsatzrendite abgestellt.⁸¹ Für einen ersten Überblick sollen die Bilanzauswertungen der Deutschen Bundesbank (Bbk), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) sowie des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) gegenübergestellt werden (Tabelle 60). Sie zeigen einige bemerkenswerte Unterschiede: Im Berichtskreis der Bundesbank war die durchschnittliche Umsatzrendite bei den ostdeutschen Unternehmen leicht negativ, bei der KfW und bei der DtA war sie indes positiv. Beim DSGV war das Ergebnis etwa ausgeglichen.

Das Datenmaterial der DSGV, das für diesen Bericht aufbereitet wurde, ist am umfassendsten. Es enthält in der Endauswertung die Bilanzen von rund 21 000 Kreditnehmern ostdeutscher sowie von 160 000 Kreditnehmern westdeutscher Landesbanken und Sparkassen.⁸² Es deckt somit den Kundenkreis der Sparkassenorganisation so gut wie vollständig ab.

Die Auswertung der Bilanzen für die Jahre 1995–1997 ergibt, daß von den ostdeutschen Unternehmen knapp zwei Drittel Gewinne erzielten und von den westdeutschen Unternehmen knapp drei Viertel (Tabelle 61). Zwischen den großen Wirtschaftsbereichen bestehen im Osten — anders als im Westen — signifikante Abweichungen: In der Bauwirtschaft ist der Anteil der Unternehmen, die schwarze Zahlen schrieben, trotz der Anpassungskrise höher, im Verarbeitenden Gewerbe ist er trotz des konjunkturellen Aufwinds niedriger. Auffällig sind auch die Unterschiede im Dienstleistungssektor. Dort schneiden beispielsweise Unternehmen, die spezifische Dienstleistungen für andere Unternehmen erbringen, im allgemeinen ausgesprochen gut ab, im Gegensatz zu Unternehmen des Gastgewerbes, von denen die Hälfte Verluste erwirtschaftet.

Tabelle 60: Durchschnittliche Umsatzrendite von ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen bei unterschiedlichen Berichtskreisen 1994–1997 (vH)

Berichtskreise	1994	1995	1996	1997
Deutsche Bundesbank ^a				
Ostdeutschland				
– Jahresergebnis vor Ergebniszuführung und -abführung	-2,6	-1,1	-1,0	.
– Jahresergebnis vor Gewinnsteuern	-2,1	-0,8	-0,7	.
– Jahresüberschuß	-2,4	-0,9	-0,7	.
Westdeutschland				
– Jahresergebnis vor Ergebniszuführung und -abführung	1,8	1,7	1,6	2,0
– Jahresergebnis vor Gewinnsteuern	2,6	2,6	2,5	3,0
– Jahresüberschuß	1,7	1,6	1,4	1,8
Kreditanstalt für Wiederaufbau				
Ostdeutschland	2,4	1,9	2,2	.
Westdeutschland	3,0	2,4	2,4	.
Deutsche Ausgleichsbank				
Ostdeutschland	2,5	1,1	1,6	1,8
Westdeutschland	–	–	–	–
Deutscher Sparkassen- und Giroverband				
Ostdeutschland	.	-0,1	0,0	0,1
Westdeutschland	.	1,9	1,9	1,7

^aRenditen bei unterschiedlicher Gewinnabgrenzung.

Quelle: Deutsche Bundesbank; KfW; DtA; DSGV; Berechnungen des IfW.

- ⁸¹ Andere Maße sind etwa die Gesamtkapitalrendite, die Eigenkapitalrendite oder die Bilanzsummenrendite, wobei der Gewinn entweder vor oder nach Steuern bzw. vor oder nach Gewinn- und Verlustübernahmen angesetzt wird. Allen ist gemeinsam, daß sie bei Querschnittsvergleichen auch strukturelle Unterschiede abbilden wie die Rechtsform oder die Kapitalintensität der Unternehmen.
- ⁸² Die Unterscheidung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland richtet sich in der Stichprobe nach dem Sitz der Sparkasse, nicht nach dem Sitz des Unternehmens. Entsprechend können sich gewisse Verzerrungen ergeben, wenn ostdeutsche Unternehmen zu westdeutschen Instituten Geschäftsbeziehungen unterhalten und umgekehrt. Doch fallen diese vermutlich kaum ins Gewicht.

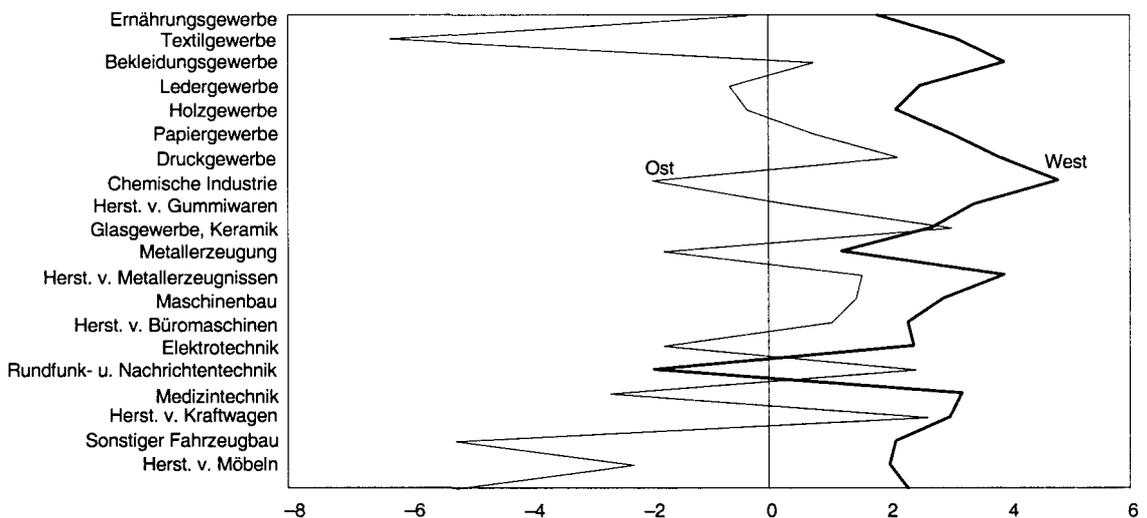
Tabelle 61: Ostdeutsche und westdeutsche Unternehmen mit Gewinnen nach Wirtschaftsbereichen 1995–1997 (in vH aller Unternehmen)

	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Alle Unternehmen	62,2	62,9	62,6	74,0	73,2	73,9
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	58,1	58,5	59,1	74,2	73,9	75,2
Baugewerbe	70,0	70,3	68,8	77,7	75,3	77,2
Handel	65,2	65,8	66,5	74,9	75,0	74,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	59,4	58,3	59,2	66,1	63,5	67,2
Dienstleistungsunternehmen	56,3	57,5	57,8	70,6	70,7	70,5
darunter:						
Gastgewerbe	49,3	47,8	48,1	69,7	70,0	69,1
Dienstleistungen für Unternehmen	74,9	72,2	72,3	81,0	80,2	80,6

Quelle: DSGV; Berechnungen des IfW.

Renditeunterschiede gibt es auch innerhalb der Wirtschaftsbereiche. So reicht im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe das Spektrum im Jahre 1997 von 3,1 vH im Glasgewerbe bis –6,3 vH im Textilgewerbe. Die Streuung spiegelt im großen und ganzen die Anpassungsfortschritte in den verschiedenen Branchen wider.⁸³ Bemerkenswert ist, daß in den meisten Investitionsgüterbranchen im Durchschnitt inzwischen „schwarze Zahlen“ geschrieben werden (Schaubild 9). Dazu gehören der Maschinenbau sowie die Herstellung von Kraftwagen, nicht indes die Elektrotechnik. In der Automobilindustrie reicht die Rendite der ostdeutschen Betriebe dicht an die der westdeutschen Betriebe heran, im Glas- und Keramikgewerbe (zu dem auch die Verarbeitung von Steinen und Erden zählt) übertritt sie diese sogar.

Schaubild 9: Durchschnittliche Umsatzrenditen bei ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes^a nach Wirtschaftszweigen 1997 (vH)



^aOhne Mineralölverarbeitung und Tabakverarbeitung.

Quelle: DSGV.

⁸³ Die Stichprobe für das Jahr 1997 umfaßt im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe (bisher) rund 2 800 Unternehmen. Sie verteilen sich — ungleichmäßig — auf 23 Wirtschaftszweige. In einigen Branchen mit geringen Besetzungszahlen können die Ergebnisse durch wenige „Ausreißer“ beeinflusst sein. So rührt die negative Umsatzrendite in der ostdeutschen Medizintechnik maßgeblich von vier größeren Unternehmen mit negativen Betriebsergebnissen her, wogegen rund 100 der Unternehmen (70 vH aller Unternehmen) ein positives Ergebnis ausweisen.

Tabelle 62: Durchschnittliche Umsatzrenditen bei ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen nach Umsatzgrößenklassen 1996 und 1997 (vH)

	Ostdeutschland						Westdeutschland					
	insgesamt		davon Unternehmen mit				insgesamt		davon Unternehmen mit			
			Gewinnen		Verlusten				Gewinnen		Verlusten	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Alle Unternehmen	0,0	0,1	4,6	4,0	-5,6	-5,7	1,9	2,1	5,1	5,0	-4,6	-4,9
davon mit einem Jahresumsatz unter 0,5 Mill. DM	2,4	2,6	13,0	13,3	-12,8	-13,4	7,5	7,8	15,9	16,3	-13,0	-13,0
0,5 – 1 Mill. DM	2,8	2,0	10,2	9,6	-9,7	-10,4	6,1	6,1	11,7	12,0	-9,7	-10,1
1 – 5 Mill. DM	2,3	2,0	7,1	6,7	-7,1	-6,7	4,1	4,2	7,8	7,8	-6,8	-6,9
5 – 10 Mill. DM	0,7	0,6	5,2	4,9	-6,4	-6,2	3,0	2,9	6,0	5,9	-5,6	-5,8
10 – 25 Mill. DM	-0,2	0,2	4,7	4,2	-7,2	-6,3	2,4	2,5	5,2	5,1	-5,1	-4,7
25 – 100 Mill. DM	-0,8	-0,3	4,4	3,9	-7,2	-6,3	1,8	2,1	4,6	4,7	-4,8	-4,3
100 – 1 000 Mill. DM	-1,8	-0,2	3,7	3,7	-6,8	-4,3	1,4	2,0	4,5	4,7	-4,4	-4,2
über 1 000 Mill. DM	.	.	.	.	.	.	1,4	1,4	4,9	4,5	-3,8	-5,8

Quelle: DSGV.

Beim Ost-West-Vergleich darf zudem nicht übersehen werden, daß Unternehmen im Osten, die Gewinne machen, im Durchschnitt geringere Renditen erzielen als entsprechende Unternehmen im Westen (Tabelle 62). Bei den Unternehmen mit Verlusten liegt das Ergebnis im Osten stärker im negativen Bereich als im Westen. Auch dies trägt zum Abstand zwischen den Durchschnittsrenditen in Ost und West bei.

Auffällig ist, daß es — im positiven wie im negativen Bereich — eine klare Größendegression gibt: Kleinere Unternehmen weisen im Schnitt, gemessen an der Umsatzrendite, höhere Gewinne, aber auch höhere Verluste aus als größere Unternehmen. Im Ergebnis sinkt die Rendite mit zunehmender Unternehmensgröße im Osten wie im Westen. Kleinere ostdeutsche Unternehmen erwirtschaften im Durchschnitt sogar ein positives Ergebnis, das allerdings deutlich unter dem Ergebnis entsprechender westdeutscher Unternehmen liegt. Bei den größeren Unternehmen verbuchen die ostdeutschen im Schnitt leichte Verluste, die westdeutschen indes Gewinne. Aus alledem darf allerdings nicht ohne weiteres der Schluß gezogen werden, daß kleinere Unternehmen erfolgreicher sind als große. Denn bei dem Vergleich muß berücksichtigt werden, daß kleine Unternehmen in der Regel als Einzelfirma oder Personengesellschaft organisiert sind und bei der Ermittlung ihres Jahresergebnisses keinen Unternehmerlohn in Ansatz bringen dürfen, im Gegensatz zu größeren Unternehmen, die meistens in Form einer Kapitalgesellschaft geführt werden. Zudem muß bei ihnen eine höhere Risikoprämie einkalkuliert werden, wie es Kapitalanleger normalerweise tun.⁸⁴ Es ist also zu vermuten, daß bei einer Berücksichtigung dieser Faktoren das Ertragsgefälle zu den größeren Unternehmen erheblich flacher ausfallen oder sogar verschwinden würde.⁸⁵ Bei den kleineren ostdeutschen Unternehmen könnte es dann möglicherweise zu einem Vorzeichenwechsel kommen, so daß die tatsächliche Rendite nicht, wie ausgewiesen, positiv, sondern negativ wäre.

2. Eigenkapitalausstattung

Die ostdeutschen Unternehmen haben — im ganzen gesehen — nicht nur einen Leistungsrückstand, sie klagen vielfach auch über Finanzierungsprobleme. Zwischen diesen Befunden wird oft eine Beziehung hergestellt, und zwar in dem Sinne, daß Finanzierungsprobleme, insbesondere eine unzu-

⁸⁴ Das Risiko des Scheiterns ist offensichtlich bei kleineren Unternehmen größer als bei größeren, wie sich an der hohen Varianz der Durchschnittsrenditen ablesen läßt.

⁸⁵ Zu diesem Ergebnis kommen frühere Renditevergleiche bei westdeutschen Unternehmen (Irsch 1988).

reichende Ausstattung mit Eigenkapital, die Ursache des Leistungsrückstandes seien. Am Beispiel der Eigenkapitalausstattung läßt sich jedoch zeigen, daß die Beziehung zwischen der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens, seinem Erfolg und seinen Finanzierungsverhältnissen in der Regel erheblich komplexer ist:

- Eine geringe bzw. eine abnehmende Eigenkapitalquote kann das Ergebnis des Substanzverzehr bei längere Zeit mit Verlust arbeitenden Unternehmen sein. Sie kann aber auch daher rühren, daß Unternehmen rascher wachsen, als sie ihre Finanzierungsstruktur anpassen können, oder daher, daß sich der Zugang der Unternehmen zu Fremdkapital verbessert hat.
- Umgekehrt kann eine hohe bzw. steigende Eigenkapitalquote ein Indiz dafür sein, daß Unternehmen Gewinne erwirtschaften und im Unternehmen belassen, oder dafür, daß sie Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Fremdkapital haben.

Außerdem begünstigen es bestimmte institutionelle Bedingungen, daß die Sicherungs- und Haftungsfunktion des Eigenkapitals auch auf andere Weise erfüllt wird: So etwa erlangen beim Hausbankprinzip die kreditgebenden Banken im Rahmen der auf Dauer angelegten Vertragsbeziehung eine vergleichsweise gute Kenntnis eines Unternehmens. Dies gestattet es ihnen, dessen Chancen und Risiken recht zuverlässig einzuschätzen und folglich mit einer geringeren Risikoprämie zu kalkulieren. Außerdem können sie private Vermögenswerte der Unternehmer zur Besicherung heranziehen. So ist es bei GmbHs keine Seltenheit, daß Geschäftskredite durch die Beleihung von im Privatbesitz befindlichen Grundstücken besichert werden. Je größer die Bedeutung dieser Praxis, um so geringer ist die Bedeutung des Eigenkapitals als Haftungs- und Sicherungsinstrument. Schließlich können Unternehmen auch staatliche Bürgschaften zur Absicherung von Krediten beibringen.

Informationen über die Finanzierungsverhältnisse der ostdeutschen Unternehmen liegen wiederum aus verschiedenen Quellen vor — von der Deutschen Bundesbank, der KfW, der DtA und dem DSGV. Der wichtigste Befund, der sich aus diesen Quellen ableiten läßt, ist, daß von einem generellen Eigenkapitalmangel der ostdeutschen Unternehmen nicht gesprochen werden kann. Bei zwei der drei Berichtskreise weisen ostdeutsche Unternehmen im Durchschnitt sogar eine höhere Eigenkapitalquote auf als westdeutsche (Tabellen 63 und A6).⁸⁶

Tabelle 63: Durchschnittliche Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen bei verschiedenen Berichtskreisen 1993–1997 (in vH der Bilanzsumme)

	Deutsche Bundesbank		Kreditanstalt für Wiederaufbau		Deutsche Ausgleichsbank		Deutscher Sparkassen- und Giroverband	
	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland
1993	13,8	17,9	20,3	21,3	13,6	.	.	.
1994	22,4	17,6	22,8	23,3	12,7	.	.	.
1995	22,6	17,9	20,9	23,4	11,2	.	27,6	23,2
1996	22,3	17,9	21,4	23,5	9,0	.	28,2	23,5
1997	...	...	20,3	21,3	8,4	.	28,2 ^a	24,2 ^a

^aVorläufig.

Quelle: Deutsche Bundesbank; KfW; DtA; DSGV.

⁸⁶ Die Berechnung durchschnittlicher Eigenkapitalquoten für Ostdeutschland ist ein problematisches Unterfangen, vor allem für das Jahr 1997. So weist der DSGV darauf hin, daß auch seine Stichprobenstruktur durch den Einfluß von Großunternehmen stark verzerrt ist und die Lagewerte Modus und Median in der Regel weit unter dem arithmetischen Mittel liegen. Auch bei der Differenzierung nach Größenklassen ist die Berechnung arithmetischer Mittel problematisch, da daß Eigenkapital auf weniger als 25 vH der Unternehmen konzentriert ist.

Die vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß den Unternehmen im Rahmen der allgemeinen Investitionsförderung Eigenkapital zugeführt wird. So erhalten sie bei der Inanspruchnahme von Investitionszuschüssen und -zulagen in Höhe des Fördersatzes zusätzliches Eigenkapital. Auf diese Weise ist die Eigenkapitalausstattung der ostdeutschen Unternehmen von 1991 bis Mitte 1998 um rund 69 Mrd. DM ausgebaut worden (vgl. Kapitel B.II).

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, daß die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen systematisch mit ihrer Branchenzugehörigkeit, ihrer Größe und ihrem Alter, ihrer Rechtsform und der Phase des Investitionszyklus, die sie jeweils durchlaufen, variiert. Diese Faktoren spielen in den verschiedenen Berichtskreisen eine unterschiedlich große Rolle; sie sind auch untereinander korreliert. So sind im Berichtskreis der Bundesbank größere und ältere Unternehmen sowie Unternehmen des Produzierenden Gewerbes überrepräsentiert; früher hatten auch Treuhandunternehmen ein großes Gewicht. Dagegen dominieren im Berichtskreis der KfW kleine und mittelständische Unternehmen, im Berichtskreis der DtA junge Unternehmen. Der Berichtskreis des DSGV ist am breitesten und repräsentiert — in Ostdeutschland wie in Westdeutschland — die gesamte Wirtschaft am besten.

- Beim Ost-West-Vergleich der Finanzierungsverhältnisse ist generell ein Branchenstruktureffekt zu beachten; Produzierende Unternehmen haben in der ostdeutschen Wirtschaft ein höheres Gewicht als in Westdeutschland. Da sie typischerweise eine umfangreichere Eigenkapitalausstattung haben als Dienstleistungsunternehmen, wird die Eigenkapitalausstattung der ostdeutschen Unternehmen tendenziell überzeichnet.⁸⁷
- Daneben ist der Einfluß von Unterschieden in der Rechtsform auf die Eigenkapitalausstattung mit ins Bild zu nehmen. Er läßt sich anhand des Bilanzmaterials der KfW abschätzen (Tabelle 64). In Ostdeutschland wie in Westdeutschland haben generell Einzelunternehmen die geringste Eigenkapitalausstattung, Kapitalgesellschaften die größte. Aufgrund des hohen Anteils von Einzelunternehmen im Osten wird deshalb dort die Eigenkapitalausstattung unterzeichnet.
- Schließlich spielt auch das niedrige Durchschnittsalter der Unternehmen im Osten eine Rolle. Kleine, neugegründete Unternehmen verfügen typischerweise über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Dies zeigt die Auswertung der Bilanzdaten der DtA, deren Berichtskreis kleine, neugegründete Unternehmen umfaßt, die Fördermittel aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm erhalten (Tabelle 63). Die Eigenkapitalausstattung dieser Unternehmen ist im Zeitablauf deutlich gesunken — trotz der Förderung, die sie erhalten. Diese Entwicklung ist teils durch ein rasches Unternehmenswachstum, teils durch die Veränderung der Eigenkapitalquote im Verlauf des Investitionszyklus bedingt — die Unternehmen haben in der Regel Anschlußinvestitionen zu finanzieren. Die Anschlußförderung, die die DtA ihnen gewährt, kann das offenbar nur teilweise ausgleichen.

Die Eigenkapitalausstattung variiert außerdem mit der Umsatzhöhe. Es muß jedoch offenbleiben, ob und inwieweit diese Variation einer Gesetzmäßigkeit folgt. Bei den von der KfW geförderten Unternehmen steigt die Eigenkapitalausstattung mit der Umsatzhöhe, wobei dieses Muster in Ostdeutschland allerdings weniger ausgeprägt ist als in Westdeutschland (Tabelle 64). Nach der Bilanzanalyse des DSGV haben in Ostdeutschland die Unternehmen mit den geringsten Umsätzen regelmäßig auch die geringste Eigenkapitalausstattung (Tabelle 65). Dann steigt die Eigenkapitalausstattung mit der Umsatzhöhe. Bei den umsatzstärksten der ostdeutschen Unternehmen ist die Eigenkapitalquote dann allerdings wieder etwas niedriger. Ähnlich ist es in Westdeutschland. Hier finden sich die Unternehmen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung allerdings im „unteren Mittelfeld“ der Umsatzgrößenklassen.

⁸⁷ Die Bundesbank hat die Bedeutung dieses Effektes untersucht. Sie hat, bezogen auf das Jahr 1996, für die westdeutschen Unternehmen einen Berichtskreis gebildet, dem das ostdeutsche Strukturmuster zugrundeliegt. Nach dieser Bereinigung weisen die westdeutschen Unternehmen nun eine höhere Eigenkapitalquote auf, und der Vorsprung der ostdeutschen Unternehmen von zuvor etwa fünf Prozentpunkten verkehrt sich in einen Rückstand von etwa anderthalb Prozentpunkten. Dabei wird der Branchenstruktureffekt dadurch überlagert, daß die Ergebnisse für Westdeutschland — anders als für Ostdeutschland — hochgerechnet werden und dabei kleine Unternehmen mit einer im Durchschnitt geringeren Eigenkapitalausstattung ein deutlich höheres Gewicht erhalten.

Tabelle 64: Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen, Umsatzhöhe und Rechtsform 1993 und 1996 beim Berichtskreis der Kreditanstalt für Wiederaufbau (in vH der Bilanzsumme)

	Median der Eigenkapitalquote			
	1993		1996	
	Ost	West	Ost	West
Alle Unternehmen	17	15	21	24
Verarbeitendes Gewerbe	18	16	22	26
Baugewerbe	17	12	7	8
Handel	18	16	20	19
Sonstige Dienstleistungen	14	12	26	18
Umsatz				
unter 5 Mill. DM	19	14	14	8
5 bis 50 Mill. DM	15	15	18	17
über 50 Mill. DM	19	22	26	28
Einzelirma	21	13	15	13
Personengesellschaft	16	17	16	24
Kapitalgesellschaft	15	15	23	26

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Tabelle 65: Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach der Umsatzhöhe 1995–1997 im Berichtskreis des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (in vH der Bilanzsumme)

Umsatzgrößenklasse (Mill. DM)	Eigenkapitalquote					
	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
0 – 0,5	16,5	14,2	12,7	19,3	20,2	19,7
0,5 – 1	19,1	15,7	15,5	14,9	15,1	15,6
1 – 5	20,4	18,5	18,8	15,0	14,5	14,8
5 – 10	25,7	24,1	22,3	16,6	17,3	17,4
10 – 25	30,8	28,1	30,7	20,0	19,9	20,9
25 – 100	33,7	33,1	34,4	22,3	23,0	23,9
100 – 1 000	22,5	30,4	29,0	26,3	27,3	26,5
über 1 000	23,3	25,1	17,9	24,0	23,7	25,4
Insgesamt	27,6	28,2	28,2	23,2	23,5	24,2

Quelle: DSGV.

Die Vielzahl der Einflußfaktoren auf die Höhe des Eigenkapitals hat zur Folge, daß sich die Eigenkapitalquoten der Unternehmen stark voneinander unterscheiden. Dies zeigt die Berechnung von Quartilsdurchschnitten durch die Bundesbank und die KfW (Tabelle 66). So hatte im Jahre 1997 das untere Quartil der ostdeutschen Unternehmen eine negative Eigenkapitalquote, das obere Quartil hingegen eine positive Quote von über 40 vH. Zudem ist bei den ostdeutschen Unternehmen die Streuung der Quoten größer als bei den westdeutschen Unternehmen. Die Streuungsmuster variieren überdies im Zeitablauf. Stabil ist lediglich der Befund, daß bei den von der KfW geförderten ostdeutschen Unternehmen der Durchschnitt der Eigenkapitalquoten regelmäßig geringer ist als bei den westdeutschen Unternehmen, während der Median regelmäßig größer ist. Dies ist vornehmlich darauf zurückzuführen, daß in Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland die besondere Situation einzelner Großunternehmen, die vor allem im Berichtskreis der Bundesbank vertreten sind, das Gesamtbild beeinflußt. Außerdem spielt auch die unterschiedliche Besetzung der Größenklassen in den Berichtskreisen eine Rolle.

Tabelle 66: Streuung der Eigenkapitalausstattung ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen bei verschiedenen Berichtskreisen 1994–1996 (in vH der Bilanzsumme)

	Deutsche Bundesbank						Kreditanstalt für Wiederaufbau					
	Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland			Westdeutschland		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Durchschnitt ^a	22,4	22,6	22,3	17,6	17,9	17,9	22,8	20,9	21,4	23,3	23,4	23,5
1. Quartil	-22,2	-16,8	-19,7	.	-11,3	.	-4,0	-7,1	-6,6	-7,6	-13,8	-13,8
2. Quartil	4,3	4,0	4,0	.	4,7	.	10,6	8,9	9,0	8,6	7,5	6,7
3. Quartil	12,9	12,8	12,4	.	14,5	.	23,8	23,9	22,6	22,8	21,9	20,9
4. Quartil	44,5	44,6	43,3	.	34,8	.	50,0	49,0	44,4	45,5	44,0	45,1
Alle Unternehmen	.	22,6	22,3	.	23,2	.	.	.	.	.	.	.
Median	.	.	.	.	.	.	15,9	15,2	15,3	14,6	13,4	12,7

^aArithmetisches Mittel.

Quelle: Deutsche Bundesbank; KfW.

Die Deutsche Ausgleichsbank hat die Unternehmen nach der Höhe ihrer Eigenkapitalquote gruppiert (Tabelle 67). Auch bei diesem Verfahren zeigt sich, daß sich die Eigenkapitalausstattung der ostdeutschen Unternehmen im Zeitverlauf stark verändert. Dabei ist die Gruppe der Unternehmen mit einer Eigenkapitalquote zwischen 10 und 20 vH am stabilsten. Sie ist allerdings auch am kleinsten. Die Gruppe der Unternehmen mit einer Eigenkapitalquote von mehr als 20 vH ist dagegen im Zeitverlauf stark geschrumpft, die Gruppe der Unternehmen mit einer Quote von weniger als 10 vH stark gewachsen. Bei Dienstleistungsunternehmen ist dieses Muster etwas schwächer ausgeprägt als bei Unternehmen in anderen Branchen.

Tabelle 67: Eigenkapitalausstattung junger ostdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen 1992 und 1997 im Berichtskreis der Deutschen Ausgleichsbank (vH)

	1992				Durchschnittliche Eigenkapitalquote ^a	1997			
	Anteil der Unternehmen mit einer Eigenkapitalquote von			Durchschnittliche Eigenkapitalquote ^a		Anteil der Unternehmen mit einer Eigenkapitalquote von			Durchschnittliche Eigenkapitalquote ^a
	unter 10 vH	10 bis 20 vH	über 20 vH			unter 10 vH	10 bis 20 vH	über 20 vH	
Industrielles Gewerbe	40	25	35	16	66	17	17	9	
Baugewerbe	24	17	59	19	55	21	24	9	
Handel	36	18	47	15	63	17	38	6	
Dienstleistungen	47	20	33	12	58	8	29	10	

^aAusgewiesenes Eigenkapital (einschl. Jahresergebnis, zuzügl. Rücklagen, ohne Rückstellungen) in vH der Bilanzsumme.

Quelle: Deutsche Ausgleichsbank.

3. Bonität

Ein weiterer Indikator, der über die finanzielle Situation der Unternehmen informiert, ist die Bonitätsbewertung, wie sie der Verband der Vereine Creditreform e.V. (VVC) laufend durchführt.⁸⁸ Demzufolge wurde im Herbst 1998 die Bonität bei zwei Fünfteln der ostdeutschen Industrieunternehmen als gut oder sehr gut eingestuft, bei einem Siebtel hingegen als ungenügend (Tabelle 68). Auf den ersten Blick mag es erstaunlich sein, daß der Anteil der Unternehmen mit guter oder sehr guter Bonität mit der Unternehmensgröße zunimmt, denn das Renditegefälle verläuft umgekehrt von den kleinen zu den

⁸⁸ Datenbasis und Definition des Bonitätsindex sind im 18. Bericht erläutert (DIW et al. 1998b).

Tabelle 68: Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland und Westdeutschland nach ihrer Bonität im Herbst 1998 (in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe)

	Unternehmen mit ... Bonität						Alle Unternehmen mit Bonitätsbewertung
	sehr hoher	hoher	mittlerer	geringer	sehr geringer	ungünstiger	
<i>Ostdeutschland</i>							
Unternehmen mit							
1 bis 4	0,0	40,0	44,5	1,9	1,4	12,2	100,0
5 bis 9	0,1	45,9	38,3	2,1	1,1	12,6	100,0
10 bis 19	0,0	43,6	37,3	2,1	1,3	15,5	100,0
20 bis 49	0,0	43,6	32,9	2,3	1,2	20,0	100,0
50 bis 99	0,2	45,5	29,6	1,7	1,5	21,5	100,0
100 bis 199	1,0	51,0	24,3	1,0	1,2	21,5	100,0
200 bis 499	2,7	53,5	22,3	1,5	1,0	19,1	100,0
500 bis 999	9,2	46,1	14,5	1,3	2,6	26,3	100,0
1 000 und mehr Beschäftigten	27,5	40,0	10,0	2,5	0,0	20,0	100,0
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	0,1	42,4	39,8	2,0	1,3	14,4	100,0
<i>Westdeutschland</i>							
Unternehmen mit							
1 bis 4	0,1	62,0	25,6	2,3	1,9	8,2	100,0
5 bis 9	0,2	72,6	17,4	1,7	1,4	6,7	100,0
10 bis 19	0,4	72,4	16,8	1,8	1,1	7,6	100,0
20 bis 49	1,0	74,0	14,3	1,4	0,7	8,7	100,0
50 bis 99	4,2	72,9	11,7	1,1	0,5	9,5	100,0
100 bis 199	9,3	71,7	10,1	0,8	0,3	7,9	100,0
200 bis 499	16,7	68,8	8,6	0,4	0,3	5,2	100,0
500 bis 999	26,6	61,5	8,6	0,1	0,0	3,1	100,0
1 000 und mehr Beschäftigten	39,2	53,6	4,9	0,1	0,0	2,1	100,0
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	1,2	66,6	20,9	1,9	1,4	7,9	100,0

Quelle: Verband der Vereine Creditreform e.V.; DIW.

großen Unternehmen. Dies läßt sich aber wohl damit erklären, daß bei der Bewertung nicht nur die Ertragslage und die Kapitalausstattung, sondern auch andere Faktoren mit ins Bild genommen werden, wie etwa der finanzielle Rückhalt durch eine Muttergesellschaft. Bei der westdeutschen Industrie zeigt sich ein ähnliches Muster, doch wird hier — in allen Größenklassen — die Bonität der Unternehmen besser bewertet als bei der ostdeutschen Industrie: Im Westen gibt es deutlich mehr Unternehmen mit hoher oder sogar sehr hoher und weniger Unternehmen mit ungenügender Bonität als im Osten.

V. Betriebsgrößen: Kaum Großunternehmen

Die Wirtschaft der DDR war weitestgehend durch Großunternehmen in Form von Kombinat oder Genossenschaften geprägt. Außerhalb dieser zentralistischen Strukturen gab es nur wenige Privatunternehmen. Sie waren vor allem im Handwerk oder im Gastgewerbe tätig. Zusammengenommen arbeiteten im Privatsektor 5 vH der Beschäftigten der DDR (Statistisches Amt der DDR 1990). Dabei war die Industrie vollständig in staatlicher Hand. Es gab einen starken Trend zur Konzentration der Betriebe⁸⁹ und zur Zentralisierung der Entscheidungsgewalt. Ende 1987 unterstanden den 126 zentralgeleiteten Kombinat (mit durchschnittlich mehr als 21 000 Beschäftigten) jeweils 15 bis 30 Betriebe.⁹⁰ Kleine und mittelgroße Betriebe (mit bis zu 100 Beschäftigten) waren praktisch bedeutungslos; sie stellten lediglich 1 vH der Arbeitsplätze in der Industrie.

1. Grundlegende Veränderung der Größenstrukturen

Nach der Wende stand die Treuhandanstalt vor der schwierigen Aufgabe, die Unternehmen zu privatisieren. Um Käufer zu finden, mußte sie diese entflechten. Nicht betriebsnotwendige Teilbereiche, insbesondere Bauabteilungen oder Dienstleistungen wie Wartung, Transport, Reinigung, Wachschatz sowie soziale Einrichtungen wurden ausgegliedert oder aufgelöst. Die Privatisierung in kleinen Einheiten, der Abbau von Arbeitsplätzen in den Betriebsstätten und die nach dem Fall der Mauer einsetzende Gründungswelle hatten starke Veränderungen in der Größenstruktur zur Folge. Der Neuaufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern wird daher häufig mit den Begriffen der „Transformation von oben“ und der „Transformation von unten“ bezeichnet. Der Schwerpunkt der Gründungen lag anfänglich beim Baugewerbe, beim Handel und bei den Dienstleistungen, insbesondere bei den konsumnahen Dienstleistungen, in Bereichen also, die vorwiegend für den lokalen Markt produzierten. Gründer fanden hier günstige Startbedingungen vor.

Ein klares Muster ist in der Größenstruktur der ostdeutschen Wirtschaft derzeit nicht zu erkennen. Es gibt Zweige, in denen die Unternehmen vergleichsweise groß sind und größer sind als in Westdeutschland, und es gibt Zweige, in denen sie im Schnitt sehr klein sind:

- Im Baugewerbe sind die Einheiten im Osten im Durchschnitt größer als im Westen. Im Jahre 1998 lag die durchschnittliche Betriebsgröße bei 18 Beschäftigten (Westdeutschland: 13 Beschäftigte) (Tabelle A10). Zum größeren Teil ist das wohl noch das Erbe der DDR. Ein weiterer Grund sind günstige Rahmenbedingungen für die Bauwirtschaft nach der Wende. Es ist zu vermuten, daß sich die durchschnittliche Betriebsgröße im Osten an die im Westen annähern wird.

⁸⁹ Der Konzentrationsprozeß wurde vorangetrieben, indem kleinere Volkseigene Betriebe (VEB) ihre Selbständigkeit verloren und größeren VEBs zugeschlagen wurden. Ein Abbau der Zahl der Produktionsstätten und regionale Standortbereinigungen der vielfach weit entfernt voneinander liegenden Arbeitsstätten waren damit allerdings meist nicht verbunden. Im Durchschnitt hatte jeder der 3 400 Industriebetriebe 10 Arbeitsstätten (Tabelle A11).

⁹⁰ Das kleinste Kombinat war Thuringia Sonneberg mit „nur“ 2 000 Beschäftigten, die größten waren Robotron (Dresden) und „Fortschritt“ Landmaschinenbau (Neustadt/Sachsen) mit je 70 000 Beschäftigten (DIW 1990).

- Im Dienstleistungssektor ist das Bild uneinheitlich: Nach der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁹¹ sind die Einheiten im Handel sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe in Ostdeutschland in der Regel kleiner als in Westdeutschland (Tabelle 69). Bei den produktionsnahen Dienstleistungszweigen gilt das nur für solche, die höherwertige Dienste wie Steuer- und Wirtschafts-

Tabelle 69: Durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland 1995–1997 und in Westdeutschland 1997 nach ausgewählten Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors (Beschäftigte je Betrieb^a)

	Ostdeutschland			Westdeutschland
	1995	1996	1997	1997
Handel	7,2	7,2	7,3	9,1
Verkehr, Nachrichten	19,2	18,4	15,4	13,8
Kredit, Versicherungen	16,5	15,7	15,5	24,0
Produktionsnahe Dienstleistungen	8,8	8,4	8,2	8,0
Rechtsberatung	3,5	3,7	3,8	4,7
Gebäudereinigung	17,3	17,2	17,4	12,7
Wissenschaft	11,1	10,3	7,1	10,9
Nachrichtenbüros	6,3	6,0	5,1	5,7
Bewachung, Botendienste	26,7	24,7	22,8	18,3
Schreib-, Übersetzungsbüros	11,3	10,6	10,1	9,8
Wirtschaftsberatung	6,4	6,2	6,2	7,8
Architektur-, Ingenieurbüros	6,9	6,7	6,3	7,4
Grundstückswesen	8,3	7,4	6,7	5,4
Wirtschaftswerbung	3,6	3,6	3,6	5,7
Ausstellungswesen	7,6	7,2	7,4	9,8
Leiharbeit	35,6	32,7	34,5	49,2
Konsumnahe Dienstleistungen	6,6	6,7	6,5	6,0
Hotels	9,2	8,9	8,9	9,2
Gaststätten	3,9	3,9	3,9	3,7
Heime	35,2	36,8	34,6	29,0
Wäscherei	13,0	13,0	12,8	9,2
Körperpflege	6,9	6,5	6,3	3,5
Schulen	46,2	46,4	38,3	15,2
Erziehung	18,1	15,3	15,5	6,5
Sonstige Bildung	4,2	4,1	3,7	3,1
Kunst, Theater	54,4	50,8	51,8	21,5
Film	4,9	5,3	6,5	7,6
Rundfunk, Fernsehen	47,4	44,5	49,5	84,5
Verlage	19,1	17,5	16,8	23,1
Büchereien	3,5	3,7	2,5	8,3
Gesundheit	4,4	4,6	4,7	5,7
Straßenreinigung	21,4	21,2	19,8	19,7
Bestattungswesen	4,1	4,0	3,9	3,1
Vermietung beweglicher Sachen	6,3	6,3	6,4	6,7
Schausteller	2,5	2,5	2,6	4,2
Spiel-, Wett- u. Lotteriewesen	4,3	4,5	4,4	5,4
Übrige Dienstleistungen	4,8	5,3	5,6	9,7
Insgesamt	14,1	13,5	12,9	13,4

^a30. Juni; ohne Einrichtungen des Staates und der Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; DIW.

⁹¹ Da diese Statistik nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umfaßt, kann es in Branchen, in denen der Anteil der Selbständigen oder der Beamten zwischen Ost und West stark differiert, zu Verzerrungen kommen. Ein Beispiel sind die Bahn und die Post, bei denen der Anteil der Beamten im Westen deutlich höher ist als im Osten. Diesem Umstand wurde hier Rechnung getragen, indem nur Betriebsstätten (örtliche Einheiten) von Unternehmen, nicht jedoch vom Staat oder von Organisationen ohne Erwerbscharakter berücksichtigt wurden.

beratung oder Werbeleistung anbieten. Solche, die einfache Dienste erbringen wie die Gebäudereinigung oder das Bewachungsgewerbe sind dagegen größer als in Westdeutschland. Eine Erklärung dafür könnte mit der Entstehungsgeschichte der Unternehmen zusammenhängen. Reinigungs- und Schutzdienste sind häufig ausgegliederte und privatisierte Teile größerer Betriebe. Bei den höherwertigen unternehmensnahen Dienstleistungsunternehmen handelt es sich indes in der Regel um Neugründungen.

- Im Verarbeitenden Gewerbe dominieren heute kleinere und mittlere Betriebe. Im Jahre 1991 lag die durchschnittliche Betriebsgröße noch bei rund 200 Beschäftigten (Tabelle A13). Zum Vergleich: Im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe lag sie damals bei 160. Bereits ein Jahr später waren die ostdeutschen Betriebe im Durchschnitt kleiner als die westdeutschen. Waren im Jahre 1991 noch knapp drei Fünftel der Industriebeschäftigten in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten tätig, so war es im Jahre 1996 nur noch ein Fünftel. Dementsprechend hat das Gewicht der kleinen Betriebe zugenommen. Im Jahre 1991 erreichte der Anteil der Beschäftigung in Betrieben mit weniger als 50 Arbeitsplätzen gerade einmal ein Zwanzigstel der Gesamtbeschäftigung, im Jahre 1996 war es ein Fünftel. Dieses Muster gilt praktisch für alle Zweige des Verarbeitenden Gewerbes. Besonders groß ist die Diskrepanz bei denjenigen Branchen, die im allgemeinen vornehmlich auf überregionale Absatzmärkte ausgerichtet sind: bei der Chemischen Industrie, bei der Metallherzeugung, beim Maschinenbau, bei der Elektrotechnik, bei der Medizin-, Meß- und Regeltechnik und beim Fahrzeugbau. In fast allen diesen Bereichen sind die westdeutschen Betriebe sogar doppelt so groß (Tabelle A14). Eine Ausnahme ist der Sonstige Fahrzeugbau, bei dem die Betriebe im Osten größer als im Westen sind. Hier macht sich das Gewicht der ostdeutschen Werften bemerkbar.

Zwischen der Größe der Unternehmen, ihrer Entstehung und ihrem derzeitigen Eigentumsstatus besteht ein recht enger Zusammenhang. In der Industrie ist der überwiegende Teil der ganz kleinen Unternehmen (Unternehmen mit unter 10 Beschäftigten) nach der Wende entstanden und gehört nicht zu einem westdeutschen oder ausländischen Unternehmensverbund (Tabelle 70). Dagegen sind zwei Drittel der Unternehmen mit 10 bis unter 20 Beschäftigten Neugründungen, und ein Viertel von ihnen ist privatisiert bzw. reprivatisiert worden. Ein Sechstel dieser Unternehmen ist im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. In den nächsten Größenklassen nimmt der Anteil der Neugründungen weiter ab und der Anteil der (re)privatisierten Unternehmen sowie der Anteil der Verbundunternehmen weiter zu.

Tabelle 70: Ausgewählte Kennzeichen ostdeutscher Industrieunternehmen nach Größenklassen 1998 (Struktur in vH)

	Unternehmen mit ... Beschäftigten							
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500 und mehr	Unternehmen insgesamt
<i>Eigentumsstatus</i>								
Eigenständige Unternehmen	91	85	81	70	54	38	13	77
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	9	15	19	30	45	61	85	23
<i>Entstehung</i>								
Privatisierte Unternehmen	4	14	24	36	59	64	75	25
Reprivatisierte Unternehmen	6	13	16	15	13	9	4	12
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	9	8	10	13	6	5	–	9
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	81	66	50	36	21	21	19	54
<i>Ausgewählte Industriezweige^a</i>								
Steine und Erden	7	5	9	7	5	3	2	7
Eisen, NE-Metalle, Gießereien	1	2	2	4	3	7	9	3
Chemie	3	4	3	3	3	9	15	4
Metallverformung/Oberflächenveredlung	4	7	6	2	2	1	2	5
Stahl- und Leichtmetallbau	5	7	6	9	6	4	9	6

noch *Tabelle 70*

	Unternehmen mit ... Beschäftigten							Unternehmen insgesamt
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500 und mehr	
Maschinenbau	12	13	12	14	16	14	11	13
Straßenfahrzeugbau	0	1	2	2	3	5	9	2
Elektrotechnik	12	14	8	10	11	13	15	11
EBM-Waren	4	4	4	3	3	1	.	4
Holzverarbeitung	4	3	4	4	7	3	.	4
Papier- und Pappeverarbeitung	1	1	2	1	1	1	.	1
Druck	9	6	5	1	2	1	4	5
Kunststoff	6	7	8	5	3	4	.	6
Textil/Bekleidung	5	4	7	5	4	6	2	5
Nahrungs- und Genußmittel	4	4	6	14	18	17	4	8
<i>Abnehmerkreis</i>								
Industrieunternehmen	22	26	23	24	18	21	13	23
Sonstige Abnehmer	78	74	77	76	82	79	87	77
<i>Unternehmen insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100

^aSYPRO-Systematik.

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

2. Wettbewerbsfähigkeit auch kleiner Unternehmen nimmt zu

Die Tatsache, daß in der ostdeutschen Industrie die Unternehmen in der Mehrzahl vergleichsweise klein sind, wirft die Frage auf, ob dies eine Ursache für die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit sein könnte. Zwar haben kleine und mittelgroße Unternehmen auch Stärken. Dazu zählen: eine hohe Flexibilität gegenüber Kundenwünschen, kurze Entscheidungswege oder Überschaubarkeit der betrieblichen Vorgänge. Dem stehen aber Nachteile gegenüber: Es fehlt häufig die Fähigkeit, überregionale Märkten zu bedienen, da nicht wie bei großen Betrieben Skalenerträge bei der Produktion realisiert werden können. Auch ist häufig der Zugang zu Marktinformationen erschwert, und die Ressourcen sind beschränkt, um einen schlagkräftigen Vertrieb aufzubauen oder eine längere Durststrecke durchzustehen. Hinzu kommt vielfach die Scheu, mit anderen Unternehmen zu kooperieren.

Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob die Produktivität (gemessen als Wertschöpfung je Erwerbstätigen) kleiner Unternehmen deutlich hinter der großer Unternehmen zurückbleibt. Kleine Unternehmen (mit weniger als 50 Beschäftigten) kamen 1996 in Ostdeutschland auf eine nur halb so hohe Pro-Kopf-Leistung wie große Unternehmen (mit 500 und mehr Beschäftigten) (vgl. Kapitel C.III). Bei genauerem Hinsehen — auf einzelne Branchen — ergibt sich indes ein anderes Bild. Beim Umsatz je Beschäftigten — Wertschöpfungsangaben stehen nicht zur Verfügung — sind keine klaren größenbedingten Unterschiede erkennbar; bei einigen ist die Leistungskraft kleiner Unternehmen sogar höher als die großer Unternehmen (Tabelle 71).

Auch im Vergleich mit der westdeutschen Industrie zeigt sich ein recht differenziertes Muster: In einigen Größenklassen sind die Pro-Kopf-Umsätze in Ostdeutschland sogar höher als in Westdeutschland, und zwar auch in solchen Branchen, die auf einen überregionalen Abnehmerkreis orientiert sind, wie in Teilen der Elektrotechnik, in der Papierherstellung, im Fahrzeug- oder im Maschinenbau (Tabelle A15). Offensichtlich hat sich also inzwischen ein Stamm von kleinen und mittleren Unternehmen herausgebildet, die ihre Rolle als Nischenanbieter erfolgreich spielen.

Dennoch: Viele Unternehmen haben weiterhin Schwierigkeiten beim Absatz. Bei kleineren Unternehmen ist das stärker verbreitet als bei größeren Unternehmen (Tabelle A16). Typisch für kleine Unternehmen sind auch Klagen über die mangelnde Zahlungsmoral der Kunden. Wegen der oftmals schwachen Eigenkapitalbasis ist die Liquiditätsslage angespannt. Entsprechend müssen Investitionen zurückgestellt werden. Angesichts dieser vielfältigen Probleme sehen sich gerade kleine Unternehmen gezwungen, Löhne unter dem geltenden Tarifniveau zu zahlen.

Tabelle 71: Umsatz je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland im September 1996 nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen (in 1 000 DM)

	Betriebe mit ... Beschäftigten								Insgesamt
	1-19	20-49	50-99	100-199	200-299	300-499	500-999	≥1 000	
Verarbeitendes Gewerbe	28	15	18	20	23	23	28	24	21
Ernährungsgewerbe	28	17	28	27	30	30	.	.	26
Tabakverarbeitung	.	-	.	15	.	-	.	-	156
Textilgewerbe	12	10	11	18	12	12	-	-	13
Bekleidungsgewerbe	5	7	7	8	.	.	-	-	8
Ledergewerbe	.	7	9	.	.	-	-	-	9
Holzgewerbe oh. H. v. Möbeln	16	13	.	25	42	.	-	-	20
Papiergewerbe	16	16	24	16	27	.	.	-	25
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	10	13	18	24	20	24	.	.	20
Kokerei, Mineralölverarbeitung, H. u. V. v. Spalt- u. Brutstoffen	-	.	28	.	-	.	.	.	104
Chemische Industrie	28	18	26	28	28	30	26	17	23
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	18	19	20	22	18	.	.	-	21
Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	57	28	25	20	16	25	.	.	24
Metallerzeugung u. -bearbeitung	14	16	14	18	18	25	.	.	25
H. v. Metallerzeugnissen	15	12	14	16	15	17	46	-	16
Maschinenbau	13	11	14	17	26	19	18	15	17
H. v. Büromaschinen, DV-Geräten u. -Einrichtungen	38	27	7	.	.	.	.	-	42
H. v. Geräten d. Elektrizitätserzg. u. -verteilung u.ä.	17	12	12	12	16	21	32	30	20
Rundfunk-, Fernseh- u. Nachrichtentechnik	10	10	12	14	13	23	.	.	13
Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungstechnik, Optik	10	11	16	12	23	.	.	.	15
H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	18	19	14	14	18	13	42	76	32
Sonst. Fahrzeugbau	9	7	9	12	9	6	5	10	8
H. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger. usw.	13	11	14	18	.	.	.	.	15
Recycling	20	.	14	30	.	.	-	-	19

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Alles in allem hat offenbar der Problemdruck bei den kleinen Unternehmen nur wenig abgenommen (Tabelle 72), und an der Gemengelage hat sich ebenfalls nicht viel geändert, auch wenn einige der typischen Anfangsprobleme (Belastung durch Altschulden, veralteter Anlagenbestand) überwunden wurden (Brenke und Eickelpasch 1992). Bei den größeren Unternehmen ist in dieser Hinsicht hingegen einiges besser geworden. Diese Unternehmen sind in der Regel gut im Markt positioniert. Zudem ist ihre Kapitalbasis breiter, da sie den Rückhalt bei ihrer Muttergesellschaft haben; Finanzierungsprobleme sind bei ihnen somit eher die Ausnahme.

Tabelle 72: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit Problemen im Wettbewerb nach Größenklassen 1991-1998

	Von 100 Unternehmen hatten ... Probleme im Wettbewerb					
	Sommer 1991	Sommer 1992	Winter 1993/94	Frühjahr 1995	Herbst 1996	Frühjahr 1998
Unternehmen mit						
1 bis 9	75	61	51	52	53	50
10 bis 19	81	63	55	54	55	47
20 bis 49	78	67	63	54	55	48
50 bis 99	84	85	73	63	54	46
100 bis 199	85	73	63	48	62	40
200 bis 499	92	78	77	58	54	47
500 und mehr Beschäftigten	99	78	77	58	59	38
Unternehmen insgesamt	85	66	57	52	55	47

Quelle: Umfrage des DIW vom Sommer 1991 und 1992, vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und vom Frühjahr 1998.

Tabelle 73: Regionale Verteilung der Umsätze der ostdeutschen Industrie nach Größenklassen 1992–1997

Größenklassen nach Zahl der Beschäftigten	Vom gesamten Umsatz entfallen ... vH auf die jeweilige Region					Insgesamt
	Nähere Umgebung	Ost-deutschland	West-deutschland	Osteuropa	Übriges Ausland	
	<i>1997</i>					
1 bis 9	53	22	21	1	4	100
10 bis 19	34	28	30	2	6	100
20 bis 49	30	30	33	3	8	100
50 bis 99	23	29	35	3	11	100
100 bis 199	16	29	38	4	14	100
200 bis 499	13	28	37	4	18	100
500 und mehr	8	23	37	4	28	100
Alle Unternehmen	15	27	37	4	19	100
	<i>1996</i>					
1 bis 9	46	25	23	2	5	100
10 bis 19	33	29	31	2	6	100
20 bis 49	29	32	31	2	6	100
50 bis 99	21	31	34	4	10	100
100 bis 199	16	32	37	3	12	100
200 bis 499	12	26	39	8	15	100
500 und mehr	8	27	37	5	24	100
Alle Unternehmen	15	28	37	5	16	100
	<i>1995</i>					
1 bis 9	49	25	21	2	3	100
10 bis 19	37	28	29	1	5	100
20 bis 49	29	32	32	2	5	100
50 bis 99	22	31	39	4	9	100
100 bis 199	17	32	37	3	11	100
200 bis 499	12	27	39	7	15	100
500 und mehr	8	30	33	7	22	100
Alle Unternehmen	16	29	36	5	14	100
	<i>1994</i>					
1 bis 9	55	23	19	1	2	100
10 bis 19	45	26	26	1	2	100
20 bis 49	31	35	28	2	4	100
50 bis 99	18	36	32	5	9	100
100 bis 199	22	34	30	6	8	100
200 bis 499	18	34	31	7	10	100
500 und mehr	10	30	32	11	17	100
Alle Unternehmen	20	33	30	7	10	100
	<i>1993</i>					
1 bis 9	50	25	22	1	2	100
10 bis 19	52	27	18	1	1	100
20 bis 49	28	39	27	2	3	100
50 bis 99	18	38	31	5	8	100
100 bis 199	19	39	29	8	6	100
200 bis 499	18	44	23	6	9	100
500 und mehr	12	32	23	18	15	100
Alle Unternehmen	19	36	28	8	10	100
	<i>1992</i>					
1 bis 19	.	87 ^a	11	1	1	100
20 bis 49	.	74 ^a	23	1	2	100
50 bis 99	.	62 ^a	29	5	4	100
100 bis 199	.	57 ^a	29	8	6	100
200 bis 499	.	47 ^a	34	12	7	100
500 bis 999	.	45 ^a	28	13	15	100
1 000 und mehr	.	43 ^a	24	24	9	100
Alle Unternehmen	.	51 ^a	27	14	8	100

^aEinschließlich „Nähere Umgebung“.

Quelle: Umfragen des DIW vom Winter 1993/94, vom Frühjahr 1995, vom Herbst 1996 und vom Frühjahr 1998.

3. Kleine wie große Unternehmen erweitern Absatzradius

Es ist bekannt, daß die überregionale Ausrichtung der Unternehmen im allgemeinen mit der Größe zunimmt. Dennoch liefern auch Kleinbetriebe (bis zu 20 Beschäftigte) nicht selten an Kunden außerhalb Ostdeutschlands — etwa ein Drittel des Umsatzes wird im Schnitt mit Kunden anderswo gemacht, vornehmlich in den alten Ländern (Tabelle 73). Zum Vergleich: Großunternehmen (500 und mehr Beschäftigte) liefern etwa zwei Drittel ihrer Produkte an Kunden außerhalb der Region, davon jeweils zur Hälfte nach Westdeutschland, die andere Hälfte ins Ausland.

In den letzten Jahren hat die überregionale Ausrichtung bei den kleinen wie bei den großen Unternehmen zugenommen. So machten im Jahre 1992 kleine Unternehmen mit unter 20 Beschäftigten erst 2 vH ihres Umsatzes auf ausländischen Märkten, im Jahre 1997 war der Anteil schon dreimal so hoch. Bei den Großunternehmen fällt die Umorientierung von östlichen auf westliche Exportmärkte ins Auge: Im Jahre 1992 gingen nur knapp 10 vH der Lieferungen ins westliche Ausland, im Jahre 1997 waren es bereits fast 30 vH.

Einen Vergleich mit der westdeutschen Industrie läßt die DIW-Umfrage nicht zu. Die Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau zum industriellen Mittelstand für die Jahre 1996/97 zeigen jedoch, daß unter den ostdeutschen Kleinunternehmen (mit bis zu 10 Mill. DM Jahresumsatz) der Anteil derjenigen mit Absatzschwerpunkt im Ausland immerhin etwa gleich groß ist wie bei den vergleichbaren westdeutschen Kleinunternehmen (K. Müller 1998). Die größeren der ostdeutschen mittelständischen Unternehmen (Jahresumsatz über 10 Mill. DM) sind hingegen weniger stark exportorientiert als die größeren westdeutschen mittelständischen Unternehmen.

Ostdeutsche Kleinunternehmen haben nicht nur ihren Absatzradius erweitern, sondern auch den Absatz insgesamt ausweiten können. Im Jahre 1997 war ihr Umsatz nach der letzten DIW-Umfrage vom Frühjahr 1998 um reichlich ein Zehntel höher als im Jahre 1996. Etwa zwei Drittel der Betriebe haben ihren Umsatz gesteigert (Tabelle 74). Die Hälfte der Kleinbetriebe hat darüber hinaus auch seine Beschäftigung ausgeweitet, nur ein Fünftel hat per saldo Arbeitnehmer entlassen müssen. Bei den Großunternehmen war der Anteil der Unternehmen mit rückläufiger Beschäftigung höher.

Tabelle 74: Ostdeutsche Industrieunternehmen nach Größenklassen und deren Entwicklung von Umsatz und Beschäftigung 1997 gegenüber 1996 (Struktur in vH)

	Unternehmen mit ... Beschäftigten							Unternehmen insgesamt
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500 und mehr	
<i>Unternehmen, deren Umsatz 1997 gegenüber 1996</i>								
gestiegen ist	57	67	67	71	67	74	69	66
unverändert geblieben ist	15	11	8	12	12	7	9	11
zurückgegangen ist	28	23	24	17	22	19	22	23
Unternehmen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Unternehmen, deren Beschäftigung 1997 gegenüber 1996</i>								
gestiegen ist	37	53	57	59	48	48	47	51
unverändert geblieben ist	41	24	18	19	20	18	19	24
zurückgegangen ist	21	23	26	22	32	34	34	25
Unternehmen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

VI. Absatz, Marketing und Vertrieb: Noch Schwachstellen

Ostdeutsche Hersteller klagen häufig über Probleme beim Absatz. Es fällt ihnen schwer, sich in die Zulieferketten von Produktionsunternehmen und Handelshäusern einzuklinken, und wo ihnen das gelingt, werden sie nicht selten nach kurzer Zeit wieder hinausgedrängt. Sie konnten zwar, wie an anderen Stellen gezeigt wird, ihre Marktanteile ausweiten, aber nach wie vor sind diese recht klein: Ostdeutsche Hersteller tragen erst knapp 7 vH zum Absatz aller deutschen Industrieunternehmen bei, beim Auslandsabsatz sind es sogar nur knapp 4 vH (vgl. Kapitel C.II).

Die Schwierigkeiten ostdeutscher Hersteller bei der Vermarktung sind schon öfter beschrieben worden (Nassua 1993; Institut für Marktforschung 1995; DIW et al. 1997b). In den ersten Jahren nach der Wende lagen die Ursachen dafür auf der Hand: Es fehlten vor allem wettbewerbsfähige Produkte — solche, die etwa in bezug auf ihre Gebrauchseigenschaften, ihr Aussehen und ihre Qualität den Produkten der internationalen Konkurrenten ebenbürtig waren. Das hat sich inzwischen geändert. Sehr viele Ostprodukte unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht mehr von Westprodukten, wie Produzenten, Händler und Konsumenten übereinstimmend urteilen. Die Gründe für Absatzschwierigkeiten müssen daher woanders liegen. Dies können sein: falsche Markt- und Preisstrategien, ungeeignete Vertriebswege, unzureichende Marketing- und Vertriebsanstrengungen oder geringes Markenbewußtsein. Die Erfahrung zeigt: Auch gute Produkte verkaufen sich nicht von allein. Es bedarf vielmehr großer Anstrengungen und eines langen Atems, um sie im Markt zu plazieren. Denn in aller Regel müssen dabei andere, zumeist gut eingeführte Produkte verdrängt werden. Und nach einer Listung muß der oberste Platz verteidigt werden, was ebenfalls nicht einfach ist.

Für Außenstehende ist es oft schwer zu erkennen, wie sich die Schwierigkeiten manifestieren und was die Ursachen dafür sind. Befragungen von Herstellern, Händlern und Verbrauchern vermitteln häufig ein Bild, das der Realität nicht voll entspricht. So stufen sich ostdeutsche Hersteller schon seit einiger Zeit nicht nur produktionsseitig, sondern auch absatzseitig ebenso gut ein wie ihre westlichen Konkurrenten. Auch die Kunden — industrielle Abnehmer, der Handel und die Konsumenten im Osten wie im Westen — urteilen übereinstimmend ganz ähnlich (Institut für Marktforschung 1995). Dennoch finden ostdeutsche Erzeugnisse oftmals nicht im erhofften Umfang den Weg in die Regale. Dies läßt vermuten, daß immer noch gravierende Probleme bei der Vermarktung bestehen.

1. Absatzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Schwierigkeiten beim Absatz rangieren bei den ostdeutschen Industrieunternehmen weiterhin ganz oben auf der Problemliste. Bei der DIW-Umfrage von Anfang 1998 gaben 42 vH der Unternehmen an, daß es ihnen schwerfällt, neue Kunden zu finden (Tabelle 75). Der Anteil ist nur wenig geringer als der Anteil derjenigen Unternehmen, die generell über Wettbewerbsprobleme klagen (47 vH).

Ein hoher Prozentsatz (29 vH) macht die Überlegenheit der Mitbewerber im Preiswettbewerb für die Absatzprobleme verantwortlich. Dabei bleibt offen, wie diese Einschätzung zu verstehen ist — ob die Konkurrenten gleiche Produkte billiger anbieten, ob sie bei gleichem Preis bessere Produkte offerieren oder ob letztlich andere wettbewerbsrelevante Faktoren den Ausschlag geben, wie das Image des Herstellers, die Aufmachung und Verpackung der Produkte oder der Service. Die Ansicht, daß man konkurrierende Anbieter für im Preiswettbewerb überlegen hält, mag überraschen, da ostdeutsche Produkte eher im unteren als im oberen Preissegment angesiedelt sind. Es ist aber ein Indiz dafür, daß die Hersteller im Osten häufig nicht die richtigen Vorstellungen darüber haben, welche Preise sie für ihre Produkte erzielen können. Nach einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft bei den Außenhandelskammern (Beyer 1998) sind überzogene Preisforderungen die mit Abstand häufigste Ursache für das Nichtzustandekommen von Exportgeschäften. Dies zeugt alles in allem von einer wenig professionellen Vorbereitung des Markteintritts.⁹²

⁹² Bei einer Befragung von 269 Unternehmen in Berlin und Brandenburg wurden diejenigen, die Geschäftsbeziehungen zu asiatischen Ländern unterhalten oder sich dafür interessieren, über ihre Informationsquellen befragt. Bei den in der Re-

Tabelle 75: Absatzwirtschaftliche Probleme bei ostdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes Anfang 1998

	Alle Unternehmen	Davon	
		eigenständige Unternehmen	Verbundunternehmen ^a
	<i>... vH der Unternehmen nannten als großes Problem</i>		
Es ist schwer, neue Kunden zu finden	42	43	41
Die Anbieter vergleichbarer Produkte sind preiswerter	29	28	33
Der Vertrieb ist unzureichend	19	20	16
Das Produktprogramm ist nicht optimal	8	8	7
<i>Zum Vergleich:</i>			
Unternehmen, die Probleme im Wettbewerb haben	47	49	40

^aUnternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen.

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

Auffällig ist, daß in der Einschätzung der Unternehmen Probleme beim Vertrieb an nachgeordneter Stelle rangieren. Das mag damit zusammenhängen, daß in den Geschäftsführungen ostdeutscher Unternehmen vielfach noch das technische Denken dominiert. Die Einsicht, daß beim Vertrieb große Defizite bestehen, ist zwar da — nach einer Erhebung bei 260 ostdeutschen Unternehmen durch das Institut der deutschen Wirtschaft sehen fast neun Zehntel der Befragten auf diesem Gebiet großen Handlungsbedarf (Beyer 1998). Aber sie wird wohl allzuoft verdrängt.

Absatzschwierigkeiten, das zeigt die DIW-Umfrage, sind in erster Linie ein Problem eigenständiger Unternehmen. Diese müssen sich ihre Vertriebswege erst aufbauen, und das erfordert wegen der hohen Marktzugangsbarrieren viel Geld und Geduld. So muß ein Hersteller, um von den großen Handelsketten gelistet zu werden, nicht nur seine fachliche Leistungsfähigkeit demonstrieren, sondern auch hohe Beträge in Listungsgebühren und Werbeaktionen investieren. Verbundene Unternehmen sind dagegen meistens in das Vertriebssystem des eigenen Mutterunternehmens integriert. Sie können dessen bewährte Absatzkanäle nutzen und dabei von dessen langjährigen Geschäftsbeziehungen profitieren. Absatzschwierigkeiten sind zwar kein spezifisch ostdeutsches Problem, sondern berühren fast alle jungen Unternehmen. Aber bei der großen Zahl von Neugründungen (und dazu gehören de facto auch die meisten privatisierten Unternehmen) besitzt dieses Problem im Osten ein ungleich größeres Gewicht als im Westen.

2. Absatz- und Preisstrategien

Die Gestaltung vertikaler Absatzbeziehungen — vom Hersteller über den Handel bis zum Kunden — ist eine strategische Aufgabe, deren Bewältigung bei ostdeutschen Unternehmen auch heute noch stärker von den Handlungsmöglichkeiten als vom Handlungsbedarf bestimmt wird. Allzu häufig stehen Finanzierungsengpässe, Personalknappheit oder Informationsdefizite der Entwicklung einer langfristigen und konsistenten Firmenstrategie im Wege.

In den ersten Jahren nach der Wende ging es bei sehr vielen Herstellern schlicht ums Überleben. Es blieb wenig Raum für die Entwicklung einer erfolgversprechenden Absatz- und Preisstrategie. Umsatz um jeden Preis war wichtiger als systematisch mit neuen Produkten neue Märkte zu erschließen sowie neue, stabile Kundenbeziehungen aufzubauen. Allzu häufig mußten dabei Aufträge zu nichtkostendeckenden Preisen abgewickelt werden. Die Folge war, daß auch keine finanziellen Mittel für eine strategische Marktorientierung erwirtschaftet werden konnten. Aber auch heute noch nehmen ostdeutsche Unternehmen oftmals Aufträge herein, die sich bei genauem Hinsehen nicht rechnen. Die Folge ist, daß zwar die Umsätze steigen, die Margen, soweit sie überhaupt positiv sind, aber schrumpfen.

gel kleinen und mittleren Unternehmen sammelt und verwertet meistens der Geschäftsführer selbst das Material. Die meisten Unternehmen gaben an, daß sie ihre Marktkenntnisse vornehmlich aus Fachzeitschriften, Fachzeitungen und Fernsehsendungen beziehen. Ein — deutlich — geringerer Teil kontaktiert die Industrie- und Handelskammern oder die Bundesstelle für Außenhandelsinformationen. Noch weniger nutzen sie die Publikationen von Kreditinstituten oder Marktforschungsinstituten. Die Autoren der Untersuchung sprechen deshalb auch von einer großen „kognitiven Distanz“ kleiner und mittlerer ostdeutscher Unternehmen zu Auslandsmärkten (Wonneberger et al. 1997).

Frühere Untersuchungen kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich ostdeutsche Hersteller vorzugsweise darauf verlegen, mit verbesserten Produkten und niedrigen Preisen die lokalen und regionalen Märkte zu bedienen. Eine solche Strategie mußte rasch an Grenzen stoßen. Denn auf lokalen und regionalen Märkten gibt es nur ein eingeschränktes Wachstumspotential. Dort lassen sich nicht die positiven Skaleneffekte erzielen, die entscheidende Kostenvorteile gegenüber den Mitbewerbern verschaffen — eine Voraussetzung dafür, trotz niedriger Preise ausreichende Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Inzwischen hat sich daran aber einiges geändert. Nicht wenige Hersteller haben den geographischen Absatzradius erweitern und den Umsatz auf überregionalen Märkten steigern können. Sie haben das Produktionssortiment erneuert und auch innovative Produkte auf den Markt gebracht. Einigen ist sogar der Sprung vom Billig- zum Premium-Anbieter gelungen.

Gleichwohl besteht der Eindruck, daß die Masse der ostdeutschen Hersteller nicht die Preise erzielt, die den westlichen Konkurrenten für vergleichbare Produkte bezahlt werden. Es wird geschätzt, daß von den Produkten ostdeutscher Hersteller zwischen 30 und 70 vH im Billigpreis-Segment vertrieben werden; bei westlichen Herstellern gelten zwischen 20 und 40 vH als normal (Beyer 1998). Den durchschnittlichen Preisrückstand ostdeutscher Produzenten im Verarbeitenden Gewerbe quantifiziert G. Müller (1999) für das Jahr 1995 auf knapp 20 vH^{93,94} (vgl. auch DIW et al. 1997b).

Auch im Zeitablauf zeigt sich ein ähnliches Bild: Die ostdeutschen Hersteller haben bisher bei der Durchsetzung höherer Preise wenig Boden gutmachen können. Vergleicht man die Entwicklung der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (im Inlandsabsatz) in den neuen Bundesländern mit denen in den alten Bundesländern, dann hat sich die relative Preisposition der ostdeutschen Hersteller seit dem Jahre 1991 im ganzen nur wenig verbessert (Tabelle 76). Zwar konnten sie diese bis zum Jahre 1997 etwas stärker anheben als die westdeutschen Konkurrenten. Aber von dem (kumulierten) Zugewinn (reichlich 2 Prozentpunkte) ging im vergangenen Jahr, als die Erzeugerpreise gewerblicher Produkte weithin unter Druck gerieten, wieder ein Teil verloren — die Preise gaben zuletzt im Osten stärker nach als im Westen.

Die Entwicklung beim Gesamtindex verdeckt allerdings große Unterschiede bei den einzelnen Wirtschaftszweigen und Erzeugnisbereichen. So hat sich die relative Position der ostdeutschen Hersteller im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe sowie im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe er-

Tabelle 76: Entwicklung der relativen Preisposition^a ostdeutscher Unternehmen im Vergleich zu westdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes nach Wirtschaftszweigen^b und Erzeugnisgruppen^c 1992–1998 (Westdeutschland = 1)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	0,997	1,002	1,009	1,011	1,020	1,022	1,016
darunter:							
Erzeugnisse des							
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes	1,016	1,047	1,066	1,056	1,071	1,082	1,067
Investitionsgüter produzierenden Gewerbes	0,976	0,970	0,970	0,974	0,999	0,973	0,969
Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbes	1,005	1,028	1,026	1,053	1,072	1,077	1,077
Nahrungs- und Genußmittelgewerbes	1,005	0,998	0,996	1,001	1,015	1,020	1,008
Investitionsgüter	0,982	0,974	0,980	0,987	0,986	0,977	0,980
Verbrauchsgüter ^d	1,006	1,015	1,048	1,052	1,076	1,092	1,075
<i>Nachrichtlich:</i>							
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt mit Indexgewichten des Jahres 1998	.	.	.	.	.	.	0,998

^aIndex der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz); Basis 1991. — ^bNach der Systematik der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979. — ^cNach der vorwiegenden Verwendung der Güter. — ^dOhne Nahrungs- und Genußmittel.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

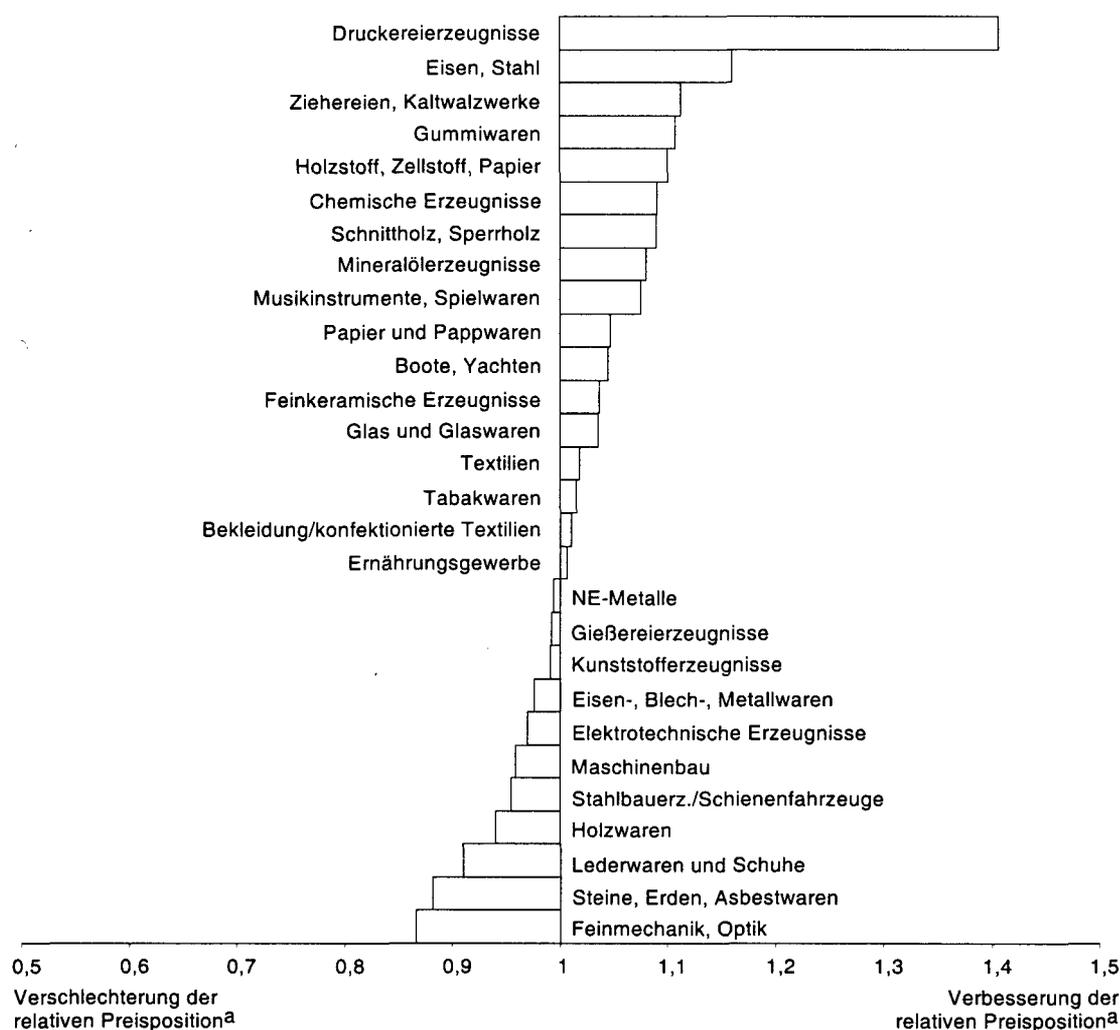
⁹³ Diese Berechnungen stützen sich auf einen Vergleich sogenannter Durchschnittswerte (Produktionswerte: Produktionsmengen) bei Produzenten in Bayern und Sachsen.

⁹⁴ Mit Ausnahme von homogenen Massenprodukten unterscheiden sich gleichartige Produkte oftmals in bezug auf Aussehen, Qualität, Verpackung, Image oder Service. Die amtliche Statistik hält sich daher bei der Veröffentlichung von Einzelpreisen zu Recht sehr bedeckt.

kennbar verbessert. Beide Wirtschaftszweige haben auch produktionsmäßig an Gewicht gewonnen. Dagegen hat das Investitionsgüter produzierende Gewerbe seine schwache Preisposition nicht verbessern können.⁹⁵

Auf Branchenebene⁹⁶ ist freilich das Bild recht gemischt (Schaubild 10). So befinden sich zwar die meisten Grundstoff- und Produktionsgüterbranchen sowie die Verbrauchsgüter produzierenden Branchen im positiven und die meisten Investitionsgüter produzierenden Branchen im negativen Bereich. Aber es gibt auch Ausnahmen: So hat die ostdeutsche Steine- und Erdenindustrie trotz mehrerer guter Jahre eine deutliche Verschlechterung ihrer innerdeutschen Preisposition hinnehmen müssen, was wohl vor allem mit dem starken Konkurrenzdruck aus Polen und Tschechien zusammenhängt.

Schaubild 10: Gewinner und Verlierer im Preiswettbewerb im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe nach Branchen 1998 gegenüber 1991



^aIndex der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

⁹⁵ Preisindizes haben ein starres Mengengerüst — in diesem Fall die Produktionsstruktur des Jahres 1991. Man könnte daher erwarten, daß bei einer Verwendung von Produktionsgewichten des Jahres 1997 — was wegen der Umstellung der Produktionsstatistik auf eine neue Systematik nur sehr eingeschränkt möglich ist — sich die relative Preisposition stärker verbessert als hier ausgewiesen. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall.

⁹⁶ Für Ostdeutschland veröffentlicht das Statistische Bundesamt nur Angaben für zweistellige SYPRO-Bereiche.

Alles in allem fällt es vielen ostdeutschen Herstellern offenbar noch schwer, sich mit ihrem Angebot angemessen zu positionieren und entsprechend höhere Preise durchzusetzen. Wenn es nicht an den Produkten selbst liegt, dann müssen Defizite bei den Markt- und Preisstrategien zu suchen sein. Folgende Schwachpunkte sind erkennbar:

- *Fehlende oder unzureichende Markenstrategien:* Produkte können nur im Premium-Bereich positioniert werden, wenn sie einen Namen tragen, für den die Käufer im Vergleich zu namenlosen Produkten einen Preisaufschlag zahlen. Die Entwicklung einer starken Marke jedoch verlangt Kreativität, Durchsetzungskraft, Geld und Zeit. Die meisten ostdeutschen Hersteller können hier kaum schon etwas vorzeigen. Diejenigen, die den Durchbruch geschafft haben, vermochten in der Regel bekannte Marken aus der Zeit vor der Wende zu aktivieren. Bekannte Beispiele dafür sind: Radeberger oder Wernesgrüner Bier, Rotkäppchen-Sekt, f6-Zigaretten, Florena Kosmetik oder Kathi-Backzutaten⁹⁷. Nur ganz wenige haben es geschafft, sich mit neuen Marken zu etablieren, wie der Feinkosthersteller Dr. Doerr oder der Unterwäschehersteller bruno banani. Alles in allem: Erfolgreiche ostdeutsche Produkt- oder Firmennamen sind bisher die Ausnahme und nicht die Regel.⁹⁸

Als Substitut für eigene Herstellermarken können auch fremde Handelsmarken dienen. Doch auffällig wenige ostdeutsche Hersteller sind offenbar mit diesem Marketinginstrument erfolgreich. Nach einer neuen Untersuchung des Instituts für Mittelstandsforschung (Kranzusch und Huhn 1999) bei 225 kleineren und mittleren Industrieunternehmen vertreiben 9 vH ihre Produkte unter dem Dach einer Handelsmarke⁹⁹ — nur etwa die Hälfte davon ist mit den Ergebnissen zufrieden. Die Hürden bei der Nutzung dieses Instruments sind freilich auch sehr hoch. Bei Eigenmarken der Handelsketten geht es in der Regel um große Stückzahlen, und die Konditionen, zu denen ein Kontrakt zustande kommt, sind aus Sicht der Hersteller nicht besonders gut. Zudem ist das Risiko, von heute auf morgen den Auftrag zu verlieren, bei solchen Großabnehmern sehr hoch.

- *Unzureichende Nutzung der Vertriebskanäle:* Die Mehrzahl der ostdeutschen Hersteller vermarktet die Produkte selbst, besitzt also, soweit sie den Verkauf nicht wie bei Verbundunternehmen über die Muttergesellschaften abwickeln, einen eigenen Vertrieb. Handelshäuser und Vertreter werden vergleichsweise wenig eingeschaltet. Diese Strategie wird häufig als zu teuer empfunden, weil sie die Gewinnspanne erheblich schmälern kann. Dabei wird nicht richtig erkannt, was solche Dienste — wenn sie zu beiderseitiger Zufriedenheit ausgeführt werden — letztlich wert sein können.
- *Unzureichende Kundenorientierung:* Ostdeutsche Unternehmen präferieren die Produktorientierung. Sie produzieren häufig spezifische Produkte für unspezifische Kunden. Sie haben deshalb meistens eine größere Zahl von Abnehmern. Vergleichsweise wenig verbreitet ist die Kundenorientierung in Form des sogenannten Key Accountings, bei dem klar definierte Kundenkreise ins Auge gefaßt werden. Das erschwert die Listung insbesondere durch Großabnehmer. Während in Westdeutschland drei Viertel der Hersteller das Key Accounting praktizieren, ist es in Ostdeutschland erst ein Drittel (Beyer 1998).

In dieser Hinsicht kommt die Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998 zu ähnlichen Ergebnissen. Danach liefert nur ein Drittel der Industrieunternehmen (mit zwei Fünfteln der erfaßten Beschäftigten) vornehmlich an einen oder mehrere Großabnehmer (Tabelle 77). Spiegelbildlich dazu ist bei

⁹⁷ Welche professionellen Anstrengungen allerdings notwendig waren, um die alte Traditionsmarke in diesem Marktsegment wieder zur Nr. 1 in Ostdeutschland und zur Nr. 2 in Westdeutschland zu machen, hat der Inhaber von Kathi eindrucksvoll beschrieben (Thiele 1998).

⁹⁸ Bei einer Repräsentativbefragung von 2 500 Verbrauchern durch die Gesellschaft für Konsumforschung im Dezember 1998, bei der bekannte Markennamen genannt werden sollten, war nur ein ostdeutsches Produkt, das Waschmittel Spee, unter den 25 meistgenannten Produkten, und zwar an 23. Stelle. In den neuen Bundesländern rangierte es immerhin an 10. Stelle, in den alten Bundesländern indes weit abgeschlagen in der hinteren Hälfte (FAZ 1999).

⁹⁹ So hat der deutsch-dänische Discounter Netto, der in Ostdeutschland 145 Filialen betreibt, etwa 75 ostdeutsche Hersteller in seiner Zulieferkette fest unter Vertrag. Der Discounter sieht in der Eingliederung regionaler Hersteller in seine Zulieferkette einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Handelsketten, die einen Großteil ihrer Waren überregional beschaffen. Er poolt dabei seinen eigenen Namen und den der Hersteller (z.B. „Pommernland Fleischwaren hergestellt für Netto“).

Tabelle 77: Absatzkanäle ostdeutscher Industrieunternehmen 1998 (vH der Nennungen)

	Alle Unternehmen	Davon: Unternehmen, die vornehmlich an ...	
		einen breit gestreuten Abnehmerkreis liefern	Großabnehmer liefern
Unternehmen ^a mit Konkurrenten ...			
am selben Ort	30	35	20
anderswo in den neuen Ländern	36	36	36
anderswo in den alten Ländern	62	58	68
im Ausland	28	24	36
nicht bekannt	3	2	3
<i>Nachrichtlich:</i>			
Struktur in vH	100	65	35
^a Mehrfachnennungen möglich.			

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

zwei Dritteln der Unternehmen (mit drei Fünfteln der Beschäftigung) der Abnehmerkreis breit gestreut. Die Vertriebsorientierung ist zu einem gewissen Teil von der Art der Produkte abhängig — bei Investitionsgütern wird häufiger an Großabnehmer geliefert als bei Ernährungsgütern. Auch größere Unternehmen — meistens im Konzernverbund — sind stärker auf Großabnehmer ausgerichtet als kleinere. Schließlich: Unternehmen, die im überregionalen Wettbewerb stehen, unterhalten öfter Geschäftsbeziehungen zu Großabnehmern als Unternehmen, die mit Wettbewerbern in der näheren Umgebung konkurrieren.

- *Unzureichende Zielgruppenorientierung:* Ein großer Teil der ostdeutschen Hersteller kann sich noch nicht auf die unterschiedlichen Anforderungen verschiedenartiger Märkte einstellen. Qualitätsorientierte Kunden suchen ein anderes Produkt als preisorientierte. Auch zahlreiche Markenhersteller, die im Mittel- und Hochpreisbereich operieren, kommen nicht ohne Billigableger aus, die sie nicht selten aus den Gewinnen der teuren Produkte subventionieren. Für eine solche Doppelstrategie sind die meisten ostdeutschen Hersteller viel zu klein. Sie sind deshalb trotz erkennbarer Fortschritte beim überregionalen Absatz auf die Bedienung lokaler und regionaler Märkte fixiert. Die Verbraucher in den neuen Bundesländern sind, wie neuere Untersuchungen zeigen (Sistenich und Zonger 1998), nach wie vor sehr preisorientiert. Hochpreisige Angebote, die den Kunden mehr emotional als rational ansprechen, lassen sich dort ungleich schwerer absetzen als in den alten Bundesländern. Abweichende Konsummuster in Ost und West erfordern deshalb nicht selten auch eine unterschiedliche Produkt-/Marktorientierung. So sind in Ostdeutschland erfolgreiche Marken in Westdeutschland oftmals unbekannt.

Alles in allem fehlt sehr vielen ostdeutschen Herstellern eine professionelle, aktive Strategie. Auf sich ändernde Marktbedingungen wird vorzugsweise reagiert, statt daß diese mitgestaltet werden.

3. Vertriebs- und Marketingaktivitäten

Bei vielen ostdeutschen Herstellern kommen die Vertriebs- und Marketingaktivitäten nachweislich zu kurz. Die Anstrengungen konzentrieren sich auf die Verbesserung der Produkte und der Produkttechnologie. Nach einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft (Beyer 1998) bei 260 ostdeutschen Unternehmen wird der Löwenanteil der investiven Mittel für Sachinvestitionen und für Forschung und Entwicklung eingesetzt. Hierfür wenden die befragten Unternehmen über 90 vH ihres Investitionsbudgets auf. Entsprechend gering ist der Anteil für absatzwirtschaftliche Aktivitäten (Tabelle 78). Dabei sind sich die meisten bewußt, daß sie künftig mehr für Marketing und Vertrieb tun müssen — angestrebt wird eine Verdoppelung des Anteils. Doch selbst dann würde ein Anteil von 20 vH der Investitionskosten, wie er bei westdeutschen Unternehmen üblich ist, nicht erreicht.

Tabelle 78: Struktur der Investitionsbudgets ostdeutscher Unternehmen nach Ausgabenschwerpunkten (vH)

	Vertrieb und Marketing	Forschung und Entwicklung	Sachanlagen
Bisher (1997)	7,7	43,5	48,8
Künftig	14,9	36,9	48,2

Quelle: Beyer (1998).

Der geringe Stellenwert absatzwirtschaftlicher Investitionen hat im wesentlichen zwei Ursachen, die nicht unabhängig voneinander sind:

- Finanzierungsprobleme: Es fehlen vielerorts die Mittel für die Finanzierung von Marketing- und Vertriebsaktivitäten. Die Budgetansätze für Werbemaßnahmen, Marktstudien, Messepräsentationen oder Verkaufskampagnen sind in der Regel viel zu knapp bemessen — und sie werden meistens auch noch im nachhinein zusammengestrichen. Häufig reicht das Geld nur für punktuelle Maßnahmen, selten für eine professionelle Marktstrategie. Bei alledem geraten die Unternehmen schnell in einen Teufelskreis: Zu geringe Marktaktivitäten beeinträchtigen den Absatz und Ertrag und erfordern neuerliche Kürzungen im Etat.
- Personelle Engpässe: Qualifizierte Kräfte, die sich um Absatz und Vertrieb kümmern können, sind vielerorts rar. Kleinere Unternehmen können sie sich auch gar nicht leisten. Vertriebsaktivitäten werden dort von der Geschäftsführung wahrgenommen, die mit dieser Aufgabe aber oftmals fachlich und zeitlich überfordert ist. Zudem scheuen sich viele Hersteller noch immer, Handelsvertreter einzuschalten oder Vertriebskooperationen einzugehen. Auch die vielfältigen Beratungs- und Schulungsangebote von seiten der Kammern, Verbände und Hochschulen werden nach allem, was man hört, nicht im erwünschten Maße angenommen und bewirken folglich wenig.

Ostdeutsche Hersteller setzen überwiegend auf konventionelles, passives Marketing. Bei den zumeist kleinen und mittleren Unternehmen überwiegen Kataloge und Prospekte sowie die Präsentation der Erzeugnisse auf Messen (Tabelle 79). Aktives Marketing wie Sponsoring, Pressearbeit, Kundenveranstaltungen oder direkte Kundenkontakte sind dagegen weitaus seltener. Diese Formen verlangen einen hohen finanziellen Aufwand, der die meisten Unternehmen überfordert. Im Durchschnitt wenden die ostdeutschen Hersteller nach Schätzung des Instituts für Mittelstandsforschung etwa 5 vH der Umsatzerlöse für Marketingaktivitäten auf. Die Streuung ist jedoch breit: Bei zwei Fünfteln der Unternehmen sind es weniger als 2 vH, bei weiteren zwei Fünfteln zwischen 2 vH und 5 vH. Bei den in der großen Mehrzahl umsatzschwachen Unternehmen kommen, absolut gesehen, somit nur kleine Beträge zusammen, die wenig bewirken. Entsprechend ist auch ein großer Teil der ostdeutschen Hersteller mit den Ergebnissen seiner Werbeaktivitäten alles andere als zufrieden.

Die Wirtschaftspolitik versucht auf vielfältige Weise, den Absatz von Erzeugnissen aus ostdeutscher Produktion zu unterstützen. Neben publizitätsträchtigen Good-Will-Aktionen wie die Einkaufsinitiative-Ost fördert sie unter anderem die Beteiligung an Messen, die Beratung und Unterstützung bei der Vermarktung, die Erarbeitung von Marketingkonzepten, die Einstellung sogenannter Außenwirtschaftsassistenten oder die Veranstaltung von Einkäufertagen und Lieferantenforen. Die Zahl der Programme, die vor allem die Länder aufgelegt haben, ist groß. Dadurch ist die Förderkulisse recht unübersichtlich geworden. Entsprechend ist die Bewertung schwierig. Im Urteil der Unternehmen genießen Maßnahmen zur Absatzförderung keine Priorität; sie schneiden deutlich schlechter ab als andere Maßnahmen, insbesondere die Investitionsförderung oder die FuE-Förderungen (Beyer 1998). Das mag unter anderem damit zusammenhängen, daß in der Regel nur kleine Beträge — einige Tausend DM — fließen. Dennoch werden die Programme stark in Anspruch genommen.

Tabelle 79: Marketingaktivitäten und deren Beurteilung bei mittelständischen ostdeutschen Industrieunternehmen

Aktivitäten	... vH der befragten Unternehmen		
	machen von den Aktivitäten Gebrauch	davon	
		sind mit dem Erfolg sehr zufrieden	bewerten den Erfolg grundsätzlich positiv
Kataloge/Prospekte	86,1	60,7	67,7
Präsentation auf Messen	72,6	62,6	82,7
Produktpräsentation/Musterlager	48,4	30,8	61,1
Werben mit Qualitätszertifikaten	38,6	17,8	44,2
Handelswerbung, Fachpresse	37,2	15,9	41,0
Werbung im Internet	36,3	8,9	23,5
Vertrieb als eigene Herstellermarke	28,3	14,0	47,6
Sponsoring	22,4	3,3	14,0
Aktive Pressearbeit	20,2	5,6	26,7
Kundenveranstaltung	20,2	12,6	60,0
Patentierung	18,8	2,3	11,9
Mailing/Direktwerbung	17,9	8,9	47,5
Marktstudien	14,8	4,2	27,3
Konsumentenwerbung	11,7	7,9	65,4
Vertrieb als Handelsmarke	9,0	4,7	50,0
Direkte Kundenkontakte	9,0	6,5	76,0

Quelle: Kranzusch und Huhn (1999).

VII. Regionale Kompetenzzentren und Netzwerke: Schleppender Neuaufbau

Zu den Defiziten der ostdeutschen Wirtschaft gehört der Mangel an regionalen Kompetenzzentren („Cluster“). Dies sind Netzwerke aus komplementären Produktions- und Dienstleistungsunternehmen in einer Region, die sich meistens auf eine Branche oder auf mehrere verwandte Branchen konzentrieren und die durch ihre räumliche Nähe Verbundvorteile (Synergien) erzielen. Ein regionales Netzwerk bildet sich häufig um einige größere Unternehmen herum, die Rohstoffe, Vorprodukte, Equipment und Dienstleistungen aus der näheren Umgebung beziehen sowie die dortige Infrastruktur nutzen. Allerdings müssen dafür, wie in der Literatur gezeigt wird (Kilper und Rehfeld 1991; Capello und Gillespie 1994; OECD 1994), eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören auch kleinere Unternehmen vor Ort, die über hinreichende Kompetenz und Reputation verfügen. Diese Unternehmen fehlen in den neuen Ländern häufig.

Die DDR-Wirtschaft besaß eine räumliche Verflechtungsstruktur, die auf die Erfordernisse der Planwirtschaft zugeschnitten war. Die alten Netzwerke sind beim Übergang zur Marktwirtschaft zerrissen, und neue Netzwerke, zu denen auch regionale Produktions- und Dienstleistungsunternehmen sowie Forschungseinrichtungen Zugang finden, bilden sich erst vereinzelt und langsam heraus. Drei allgemeine Beobachtungen geben zu denken:

- Größere Unternehmen, die meisten davon im Besitz einer Muttergesellschaft im Westen, seien sie aus einem früheren THA-Betrieb hervorgegangen, seien sie auf der „grünen Wiese“ neu aufgebaut worden, beziehen einen großen Teil ihrer Vorleistungen von außerhalb der Region, häufig von der Muttergesellschaft. Dies gilt vor allem für Ausrüstungsgüter, Forschungs- und Entwicklungsleistungen, Vorprodukte sowie qualifizierte Dienstleistungen in den Bereichen Logistik, Absatz und Vertrieb, Informationsverarbeitung und Beratung. Zulieferungen aus der näheren Umgebung beschränken sich vorwiegend auf transportkostenintensive Rohstoffe, Bauleistungen und einfache Dienstleistungen.

- Es bilden sich bislang kaum Cluster zwischen Unternehmen einer gleichen oder einer verwandten Branche. Nach allem, was man weiß, betrifft dies auch die agglomerationsintensiven Branchen wie die Chemische Industrie oder die Automobilindustrie.
- Es entstehen häufig nur Fertigungsstätten. Andere Funktionen wie Forschung und Entwicklung, Vertrieb und Verwaltung und insbesondere Unternehmensführung bleiben meist in Westdeutschland angesiedelt.

Die Gründe dafür sind erst wenig erforscht. Das liegt nicht zuletzt daran, daß es kaum statistische Daten über Netzwerkbeziehungen gibt. Das IfW hat deshalb im Rahmen von Fallstudien die Verhältnisse in drei ausgewählten Regionen untersucht. Diese Regionen — Berlin, Cottbus sowie Dresden und ihr Umland — sind in ihrer Struktur sehr unterschiedlich, aber nicht untypisch für die neuen Bundesländer. Die Fallstudien basieren zu einem guten Teil auf Informationen, die das IfW im Rahmen von Interviews bei den lokalen Akteuren — Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, Regierungsstellen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften und Hochschulen — gesammelt hat.

1. Berlin — Kompetenzregion in Sachen Verkehr?

a. *Wirtschaftsstruktur und Standortpotential*

Berlin und sein Umland, das vielfach auch als Speckgürtel bezeichnet wird, sind seit der Wende von einem rasanten strukturellen Wandel betroffen. Die Standortvorteile der Stadt wie ihr großes Marktpotential, ihr breitgefächertes Verkehrsnetz, ihre vielfältige Forschungs- und Bildungslandschaft¹⁰⁰ sowie ihr attraktives Wohnumfeld kommen nun auch den angrenzenden Regionen zugute.

Nach der Wiedervereinigung wurde jedoch die Industrie in und um Berlin, die traditionell vom Ernährungsgewerbe, von der Metallverarbeitung, vom Fahrzeugbau und von der Elektroindustrie geprägt wird, zunächst von einer gravierenden Strukturkrise erfaßt. Die Beschäftigung sank in den Jahren 1991–1994 in der Stadt um reichlich ein Drittel und in den Kreisen des westlichen Umlands sogar um fast zwei Drittel (Tabelle 80). Während in der Industrie in Berlin noch immer Arbeitsplätze abgebaut werden, können die Umlandkreise (mit Ausnahme von Potsdam) inzwischen wieder positive Entwicklungen verbuchen. Dabei spielt auch eine Rolle, daß viele Unternehmen, die sich vor der Wende in West-Berlin angesiedelt hatten, um die hohen Fördermittel in Anspruch zu nehmen, seit dem Wegfall der Sonderförderung dort ihren Standort aufgeben. Einen Teil von ihnen zieht es in das Umland, wo sie die Infrastruktur der Großstadt nutzen können, ohne die hohen Flächenpreise und Kommunalabgaben tragen zu müssen. Auch Neuansiedlungen von Industrieunternehmen, vor allem von solchen mit größerem Platzbedarf, finden vornehmlich im Umland statt, während sich Dienstleister nach wie vor häufig in der Stadt niederlassen. Auf diese Weise bildet sich zwischen Berlin und den angrenzenden Regionen offenbar eine gewisse Spezialisierung heraus.

Obschon Berlin und Brandenburg keine politische Einheit bilden, bestehen in vielen Bereichen enge wirtschaftliche Verflechtungen. So unterhält die Hälfte aller Berliner und Brandenburger Unternehmen wechselseitige geschäftliche Beziehungen (IHK Berlin et al. 1996). Gemäß einer Umfrage des DIW vom Winter 1995/1996 sind es allerdings häufiger die Unternehmen im Berliner Umland, die ihren Absatz- oder Beschaffungsschwerpunkt in Berlin haben, als umgekehrt (Tabelle 81). Die Verflechtungen der Umlandunternehmen mit Berlin sind außerdem deutlich stärker als die der Unternehmen mit Sitz anderswo in Brandenburg. Dabei spielt der regionale Absatzmarkt eine wesentlich größere Rolle als der regionale Beschaffungsmarkt.

¹⁰⁰ Berlin allein beherbergt 17 Hoch- und Fachhochschulen mit insgesamt etwa 140 000 Studenten sowie zahlreiche außeruniversitäre Forschungsinstitute, die zum Teil weltweiten Ruf besitzen. Im Umland kommen die Universität Potsdam, die Fachhochschulen Potsdam und Wildau und eine Reihe von Forschungsinstituten hinzu. Innerhalb des Berliner Autobahnringes sind insgesamt neun Technologie- und Gründerzentren entstanden.

Tabelle 80: Beschäftigte, Umsatz und Exportquote im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe^a in Berlin und in den Kreisen des westlichen Berliner Umlands 1991, 1994 und 1998

	1991	1994	1998
		<i>Beschäftigte</i>	
Berlin	263 857	160 144	120 695
Havelland	13 684	4 134	4 820
Oberhavel	20 606	7 810	8 556
Potsdam	6 207	3 222	2 350
Potsdam-Mittelmark	12 613	4 709	4 748
Teltow-Fläming	12 646	5 842	7 747
<i>Nachrichtlich:</i>			
Land Brandenburg	261 854	103 176	93 105
		<i>Umsatz (Mill. DM)</i>	
Berlin	65 701	58 404	59 050
Havelland	524	534	1 348
Oberhavel	1 364	1 323	2 477
Potsdam	311	454	430
Potsdam-Mittelmark	459	893	1 224
Teltow-Fläming	464	792	2 078
<i>Nachrichtlich:</i>			
Land Brandenburg	18 663	17 393	27 463
		<i>Exportquote (vH)</i>	
Berlin	10	14	20
Havelland	21	19	7
Oberhavel	6	5	30
Potsdam	6	3	5
Potsdam-Mittelmark	6	8	9
Teltow-Fläming	5	4	32
<i>Nachrichtlich:</i>			
Land Brandenburg	9	8	15

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg; Statistisches Landesamt Berlin; DIW; Berechnungen des IfW.

Tabelle 81: Schwerpunkte beim Absatz und beim Bezug der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe sowie in ausgewählten produktionsnahen Dienstleistungsbranchen in Berlin und im Berliner Umland^a 1995 (vH)

	Anteil der Unternehmen mit ihrem Schwerpunkt		
	in Berlin	in Brandenburg	anderswo
	<i>beim Absatz^b</i>		
Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe mit Sitz			
in Berlin	56	3	41
im Berliner Umland	19	46	35
anderswo in Brandenburg	4	61	35
Unternehmen ausgewählter produktionsnaher Dienstleistungsbranchen mit Sitz			
in Berlin	54	10	36
im Berliner Umland	13	67	20
anderswo in Brandenburg	2	83	15
	<i>beim Bezug^c</i>		
Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe mit Sitz			
in Berlin	28	5	67
im Berliner Umland	12	19	69
anderswo in Brandenburg	4	24	72

^aÄmter und amtsfreie Gemeinden der Umlandkreise Oberhavel, Havelland, Potsdam-Mittelmark, Potsdam, Teltow-Fläming, Dahme-Spreewald, Oder-Spree, Märkisch-Oderland und Barnim, die bis zu ca. 60 km vom Zentrum Berlins entfernt liegen. —

^bUmsatzanteil mehr als 50 vH. — ^cBezüge von mehr als 50 vH.

Quelle: Eickelpasch und Pfeiffer (1998).

Zu der vergleichsweise günstigen Entwicklung des Berliner Umlands hat sicherlich beigetragen, daß es gelungen ist, eine recht große Zahl von Investoren anzusiedeln. So lagen im Zeitraum von 1995 bis 1998 mehr als die Hälfte der Ansiedlungsprojekte, die von der Wirtschaftsförderung Brandenburg betreut wurden, in den westlichen Umlandkreisen (Tabelle A17).¹⁰¹ Das ist insofern bemerkenswert, weil es die offizielle Förderstrategie des Landes Brandenburg ist, Fördermittel schwerpunktmäßig in die Peripherie zu lenken.¹⁰² Unter den Investoren in der Region sind auch einige namhafte, international operierende Unternehmen wie DaimlerChrysler, BMW Rolls-Royce und ADtranz¹⁰³, die eine bedeutende Rolle beim Aufbau von Netzwerken in der Region spielen können.

b. Kompetenzzentrum Verkehrstechnik

Nimmt man das große Standortpotential Berlins und die Verflechtungen zwischen Stadt und Umland in den Blick, so sind die Voraussetzungen für den Aufbau regionaler Kompetenzzentren wohl nirgendwo in den neuen Bundesländern so günstig wie in dieser Region. Gleichwohl sind bisher nur bescheidene Ansätze zu erkennen, am ehesten in der Verkehrstechnik, in der Medizintechnik und in der Biotechnik, aber auch in der Medien- und Informationstechnik — unter anderem am traditionellen Film- und Fernsehstandort Babelsberg, wo sich im Zeitraum von 1992 bis 1997 etwa 100 kleinere und mittlere Unternehmen mit insgesamt rund 3 000 Beschäftigten angesiedelt haben (Staatskanzlei des Landes Brandenburg et al. 1997).

Die weitaus größte Rolle spielt dabei die Verkehrstechnik. Mit rund einem Zehntel aller Industriebeschäftigten Berlins und Brandenburgs ist sie eine der bedeutendsten Branchen in der Region. Etwa 250 Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sind auf solchen Feldern tätig wie Bahntechnik, Kfz-Technik, Luftfahrttechnik, Telematik und Logistik (FAV 1999). Eine Vielzahl von Unternehmen anderer Branchen ist zudem über Zulieferungen und Dienstleistungen indirekt an der Verkehrstechnik beteiligt. Mehr als 50 Forschungseinrichtungen, unter anderem an der TU Berlin, sind auf diesen Bereich spezialisiert (Ewers und Tegner 1999).

Innerhalb der Verkehrstechnik bieten insbesondere die Bahntechnik mit einigen Systemanbietern und die Luftfahrttechnik mit mehreren Forschungseinrichtungen ein vielversprechendes Potential für die Herausbildung von Kompetenzschwerpunkten. Die Kfz-Technik, die im Berliner Raum überwiegend mit Komponentenfertigungen und Montagewerken vertreten ist (Tabelle 82), spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Die Bahntechnik hat seit jeher einen Schwerpunkt in der Region, die inzwischen wieder der größte innerdeutsche Absatzmarkt für bahntechnische Produkte ist (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe 1998). Bereits Anfang dieses Jahrhunderts hatten bekannte Lokomotivproduzenten ihren Sitz im Berliner Umland, so z.B. Maffei-Schwarzkopff in Wildau und Borsig-Lokomotivwerke (die 1931 von AEG übernommen wurden) in Hennigsdorf. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde aus AEG-Borsig ein Volkseigener Betrieb, zuletzt Stammbetrieb des Kombinats „VEB Lokomotivbau Elektromaschinenwerke ‘Hans Beimler’“ (Uckel 1993). Das Kombinat beschäftigte 1989 insgesamt 13 000 Mitarbeiter, davon etwa 8 000 in Hennigsdorf. 1992 wurde die Schienenfahrzeugsparte des Hennigsdorfer Werkes zunächst von der zum Daimler-Benz-Konzern gehörenden AEG übernommen. Inzwischen gehört das Werk zur ABB-DaimlerChrysler Transportation GmbH (ADtranz), einem der größten Anbieter für Bahntechnik weltweit. Mit derzeit etwa 3 000 Beschäftigten ist ADtranz Hennigsdorf das viergrößte Unternehmen in den neuen Bundesländern.

¹⁰¹ Die Wirtschaftsförderung Brandenburg betreut nach eigenen Angaben etwa 30 bis 50 vH aller Ansiedlungsprojekte des Landes.

¹⁰² Das Konzept der „dezentralen Konzentration“ des Landes Brandenburg zielt darauf ab, den Ballungsraum um Berlin zu entlasten und durch gezielte Förderung regionale Mittelzentren wie Brandenburg, Neuruppin, Eberswalde, Frankfurt (Oder), Cottbus und Luckenwalde/Jüterbog zu stärken (DIW 1997).

¹⁰³ Das ADtranz-Werk in Hennigsdorf ist ein Beispiel dafür, daß es durchaus Ausnahmen von der Förderstrategie der „dezentralen Konzentration“ gibt: Trotz seiner Lage im Speckgürtel Berlins wurden hier Höchstfördersätze gewährt.

Tabelle 82: Ausgewählte Unternehmen der Verkehrstechnik mit Standorten in Berlin und im Umland

Unternehmen	Produktspektrum
<i>Bahntechnik</i>	
ADtranz Deutschland GmbH, Konzernzentrale Berlin und Werk Hennigsdorf	Triebzüge, U- und S-Bahnen, Straßenbahnwagen, Elektrolokomotiven, Hochgeschwindigkeitszüge, Bahnstromversorgung, Signaltechnik, komplette Bahnsysteme; Service
Bombardier Transportation, Deutsche Waggonbau GmbH, Konzernzentrale Berlin	Schienenfahrzeuge für den Personen- und Güterverkehr, Drehgestelle, Elektrokomponenten
Siemens AG, Verkehrstechnik, Berlin	Sicherungs- und Leitsysteme, Leitungen, Bahnstromversorgung, Schienenfahrzeuge
<i>Luftfahrttechnik</i>	
BMW Rolls-Royce GmbH, Werk Dahlewitz	Flugzeugtriebwerke
MTU Motoren- und Turbinen-Union Ludwigsfelde GmbH	Instandhaltung von Flugzeugtriebwerken, Ersatzteilversorgung, Kundenservice
Pratt & Whitney/MTU Customer Support Centre GmbH	Reparatur von Flugzeugtriebwerken
Stemme GmbH & Co. KG, Strausberg	Leichte Motorsegelflugzeuge
<i>Kfz-Technik</i>	
BMW AG Berlin	Motorräder
DaimlerChrysler AG, Werk Ludwigsfelde	Nutzfahrzeuge
DaimlerChrysler AG, Werk Berlin-Marienfelde	Fahrzeugkomponenten, Motorenteile, Smart-Motoren
Ford Werke AG Kunststoffteilefertigung, Berlin	Kunststoffteile für Kfz
Thyssen Umformtechnik, Ludwigsfelde	Preßteile und Module für Pkw-Karosserien, Werkzeuge, Zusammenbauteile
Volkswagen Bordnetze GmbH, Berlin	Bordnetze zum Betreiben elektrischer Systeme von VW-Automobilen

Quelle: FAV (1999).

Neben ADtranz haben noch zwei weitere bedeutende Endproduzenten einen Standort im Berliner Raum: die Deutsche Waggonbau AG (ehemaliges Kombinat Schienenfahrzeugbau), ein Systemanbieter für Personen- und Güterwaggons, und die Siemens AG Verkehrstechnik mit einem breiten Produktspektrum. Beide Unternehmen haben — und das ist eine seltene Ausnahme in den neuen Bundesländern und in Berlin — dort auch ihre Zentrale (Scheuplein 1998).

Es gibt zudem in der Region eine Reihe von Unternehmen insbesondere in den Bereichen Metall- und Elektroindustrie, Telematik, Logistik und verkehrstechnische Dienstleistungen, die als Zulieferer für die Bahnindustrie tätig sind. So bezieht das ADtranz-Werk in Hennigsdorf Vorleistungen von etwa 500 zumeist kleineren und mittleren Betrieben in Berlin und Brandenburg — das sind rund zwei Drittel aller Zulieferer des Unternehmens. Bei den Zulieferbeziehungen gibt es allerdings erheblichen Umstrukturierungsbedarf, der zum Teil zu Lasten regionaler Anbieter geht: Wegen des durch den starken Konkurrenzdruck verursachten Preisverfalls auf dem Markt für Schienenfahrzeuge sind die großen Produzenten gezwungen, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und vermehrt Teile der Produktion an Zulieferer auszulagern.¹⁰⁴ Dabei steigen die Anforderungen: Die Zulieferer werden verstärkt in die Entwicklung und in die Qualitätssicherung einbezogen, haben ganze Systeme statt einzelner Komponenten zu liefern und müssen unter der Vorgabe von Zielkosten arbeiten. Diesen Anforderungen sind offenbar viele nicht gewachsen. Nach Einschätzung der Großunternehmen verfügen die meisten zwar über qualifizierte Fachkräfte, moderne Maschinen und gutes technisches Know-how. Häufig fehlt es aber an organisatorischen Fähigkeiten. Insbesondere die Kooperation mit anderen Zulieferunternehmen, um Ressourcen zu bündeln, steckt bei ihnen noch in den Anfängen.

Ein weiterer Pfeiler der Verkehrstechnik mit einem großen Wachstumspotential im Berliner Raum ist die Luftfahrtbranche. Sie hat in Berlin nicht zuletzt mit Blick auf den Ausbau Schönefelds zum Flughafen

¹⁰⁴ Aktuelle Meldungen über einen weiteren Stellenabbau in der Branche, der auch das Werk in Hennigsdorf betrifft, sind ein Indiz für diese Entwicklung.

Tabelle 83: Ausgewählte Forschungszentren für die Luft- und Raumfahrt im Berliner Raum

Forschungszentrum	Leistungsspektrum
Astrophysikalisches Institut Potsdam	Weltraumphysik
Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Institut für Weltraumsensorik, Berlin	Forschung und Entwicklung zu Sensoranwendungen für die Luft- und Raumfahrt
GeoForschungszentrum Potsdam	Klimaentwicklung, Gravitation
Gesellschaft für Luftverkehrsforschung, Berlin	Flughafenplanung, Lärmmessung und -minderung, Luftverkehrsmanagement, Marktuntersuchungen
Institut für Luft- und Raumfahrt der TU Berlin	Forschung und Entwicklung in den Bereichen Luftfahrzeugbau, Aerodynamik, Flugantriebe, Luftverkehr, Flugsicherheit
Lufthansa Simulatorenzentrum Berlin-Schönefeld	Flugsimulationen
Schweißtechnische Lehr- und Versuchsanstalt, Berlin	Forschung und Entwicklung im Straßen-, Schienen-, Luft- und Raumfahrzeugbau, insbesondere Leichtbau
ive Fernerkundungszentrum Potsdam	Geographische Informationssysteme und Umwelt-Fernerkennung
Zentrum für Flugsimulation Berlin	Bereitstellung von Flugsimulatoren

Quelle: FAV (1999); MWMT (1998b).

fen „Berlin-Brandenburg International“ wichtige Geschäftsfelder. In Schönefeld findet alle zwei Jahre die ILA (Internationale Luft- und Raumfahrttausstellung) mit etwa 600 Ausstellern statt. Die Luftfahrtunternehmen Condor, Britannia Airways und DHL World Wide Aviation, die in Schönefeld Niederlassungen gründeten, haben dort bereits rund 800 Arbeitsplätze geschaffen (Wirtschaftsförderung Brandenburg 1997). Unternehmen aus der Luftfahrtbranche finden neben der Infrastruktur auch bedeutende Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen in der Region vor (Tabelle 83).

In dem günstigen Umfeld eröffnete das Unternehmen BMW Rolls-Royce im Jahre 1993 am Standort Dahlewitz im Süden Berlins ein Werk zur Entwicklung und Montage von Flugzeugtriebwerken, eine in Deutschland noch relativ neue Industrie mit sehr hohen technischen Anforderungen. Ausschlaggebend für die Ansiedlung waren neben der Wirtschaftsförderung sowie den guten Möglichkeiten der Geländeerschließung im Umland die Nähe Berlins mit seinen vielfältigen Forschungseinrichtungen und seinem hohen Wohn- und Freizeitwert. Von den insgesamt rund 1 000 Beschäftigten stammen etwa 400 aus der Region, unter ihnen viele gut ausgebildete Facharbeiter und Fachkräfte. 600 Ingenieure mußte BMW Rolls-Royce jedoch in anderen Regionen anwerben, darunter knapp die Hälfte aus dem Ausland. Da der Flugzeugbau in der DDR praktisch nicht existierte, gibt es in der Region einen Mangel an nötigen Qualifikationen. Inzwischen sind an den Technischen Universitäten in Berlin und Cottbus Lehrstühle für luftfahrtrelevante Techniken eingerichtet worden, die Abhilfe schaffen sollen.

Obschon sich der Luftfahrtbereich im Berliner Raum positiv entwickelt, kann man noch nicht von einem regionalen Netzwerk sprechen. So bezieht BMW Rolls-Royce bislang vornehmlich nur einfache Dienstleistungen aus der Region; die Triebwerksteile, die in Dahlewitz montiert werden, kommen aus Westdeutschland und dem Ausland. Ostdeutschen potentiellen Zulieferern fehlt es nach Einschätzung der Unternehmensleitung auf diesem Gebiet noch an technischer Kompetenz, an Qualitätsmanagement, an Zertifizierungen, an der Fähigkeit zur Systemfertigung und auch an ausreichenden Englischkenntnissen beim Personal. Um die Defizite zu beheben, wird bei BMW Rolls-Royce darüber nachgedacht, mit eigenem Know-how ein regionales Lieferantennetz aufzubauen sowie Fertigungskooperationen zwischen auswärtigen Subsystem-Lieferanten und regionalen Unternehmen zu initiieren (MWMT 1998d). Man darf sich aber nichts vormachen: In einem qualitativ hochsensiblen Markt wie dem der Flugzeugtriebwerke¹⁰⁵ kann sich ein Unternehmen wie BMW Rolls-Royce keinerlei Zugeständnisse hinsichtlich der Produktqualität leisten. Hier wird es wohl noch sehr viel Zeit brauchen, bis

¹⁰⁵ Als Produzent von Flugzeugtriebwerken wird BMW Rolls-Royce alle zwei Jahre durch das Luftfahrtbundesamt überprüft. Erlischt die Zulassung für ein Triebwerk, etwa weil es den Qualitätsanforderungen nicht entspricht, so erlischt gleichzeitig die Zulassung für alle Triebwerke des Unternehmens.

es ostdeutschen Unternehmen gelingt, ausreichende Kompetenzen zu entwickeln, um mit auswärtigen Lieferanten konkurrieren zu können. Viele scheitern bereits an ihren unzureichenden Finanzierungsmöglichkeiten, die es ihnen unmöglich machen, längere Durststrecken zu überstehen.

c. Netzwerkinitiativen

Die Wirtschaftspolitik macht erhebliche Anstrengungen, bestehende Hindernisse beim Aufbau von Kompetenzzentren in der Region abzubauen. So werden im Rahmen des Standortentwicklungskonzeptes „Konsolidierung im Verbund“ zahlreiche Marktzugangs- und Zulieferinitiativen durchgeführt (MWMT 1997). Sie zielen im wesentlichen darauf, Großunternehmen und regionale Zulieferer zusammenzubringen und eine stärkere Zusammenarbeit sowohl zwischen diesen als auch unter den Zulieferern selbst anzustoßen. Viele der Initiativen haben den Schwerpunkt Verkehrstechnik (Tabelle 84). Im einzelnen werden folgende Maßnahmenpakete angeboten und finanziert:

- Die Zulieferbörse Berlin-Brandenburg: Dort präsentieren kleine und mittlere Unternehmen aus der Region ihr Angebot möglichen Abnehmern; sie findet seit 1991 einmal jährlich statt.
- Zulieferforen: Dort stellt ein Großunternehmen seine Produktpalette vor und definiert seine Anforderungen an potentielle regionale Zulieferer, die zu diesen Veranstaltungen selektiv eingeladen werden; die Foren finden vierteljährlich statt.
- Zuliefer-Aktions-Kreise: Dort finden sich kleinere und mittlere regionale Unternehmen zusammen mit dem Ziel, Bietergemeinschaften zur Bedienung der Nachfrage größerer Unternehmen zu bilden und möglicherweise als Systemanbieter bei Großunternehmen wie ADtranz, DaimlerChrysler oder BMW Rolls-Royce aufzutreten.
- Brandenburgische Wirtschaftswochen: Dort werden Workshops zu verschiedenen Schwerpunktthemen veranstaltet, an denen sowohl Unternehmen als auch Wissenschaftler und Wirtschaftspolitiker teilnehmen; Ziel ist es, die Teilnehmer miteinander in einen Dialog treten zu lassen.

Solche Initiativen können insbesondere dazu beitragen, Informationsdefizite zwischen den regionalen Akteuren abzutragen und den Weg zu Kooperationen zu ebnen. So hat beispielsweise BMW Rolls-Royce inzwischen mit Unterstützung der Wirtschaftsförderung Berlin, der Wirtschaftsförderung Brandenburg und des Fraunhofer-Instituts für Produktionsanlagen und Konstruktionstechnik (IPK) in Berlin Kontakte zu einem Berliner Zulieferunternehmen geknüpft, das für die Vorfertigung bestimmter

Tabelle 84: Ausgewählte Marktzugangsinitiativen des Landes Brandenburg im Bereich Verkehrstechnik

Initiative	Branche	Ziele
Berlin Brandenburg Aerospace Allianz (BBAA)	Luftfahrt; Luft- und Raumfahrzeugbau; Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	Erschließung internationaler Märkte; Unterstützung regionaler Zulieferer; Kooperationsunterstützung; Qualifizierung
Marktzugangsprojekt Luft- und Raumfahrtindustrie	Metallindustrie; Maschinenbau; Fahrzeugbau; Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik	Aufbau von Zuliefernetzwerken über Kooperationen
Optimierung, Entwicklung und Umsetzung neuer betrieblicher Strukturen in der Logistik	Produzierendes Gewerbe	Optimierung von Prozessen; Nutzung von IuK-Technologien; Einsatz von Telematiksystemen in der Logistik
Rail Group	Schienenfahrzeugbau	Markterschließung für kleine und mittlere Unternehmen
Unternehmensnetzwerk Maschinen- und Fahrzeugbau Berlin-Brandenburg	Im wesentlichen Metallindustrie; Maschinenbau; Elektroindustrie; Fahrzeugbau	Informationsaustausch zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik; Anbahnung von Kooperationen
ZAK Zuliefer-Aktions-Kreis Berlin-Brandenburg	Im wesentlichen Metallindustrie; Maschinenbau; Elektroindustrie; Fahrzeugbau	Förderung der Chancen regionaler Zulieferer in der Verkehrstechnik; Anbahnung von Kooperationen und Bietergemeinschaften

Quelle: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg.

Triebwerksteile in Frage kommt. Auch gibt es einige Beispiele dafür, daß sich regionale Unternehmen gemeinsam um Aufträge bemühen. Eines davon ist die „Interessengemeinschaft Transrapid“, ein Zusammenschluß von Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen, die Komponenten für den Fahrweg sowie Wartungsleistungen anbieten (MWMT 1996). Der Aufbau von Netzwerken auf breiter Basis wird jedoch noch Zeit in Anspruch nehmen.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem ist die gescheiterte Fusion von Berlin und Brandenburg als politische Einheit. Zwar gibt es seit 1995 ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm für Berlin und Brandenburg sowie einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum um Berlin (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe 1998). Interessenkonflikte und Konkurrenzsituationen, z.B. bei der Anwerbung und Betreuung von Investoren, sind aber vorprogrammiert. Bei der Koordinierung von Maßnahmen wie Netzwerkinitiativen besteht — wie auch bei der Wirtschaftsförderung, bei der Standortvermarktung oder bei Infrastrukturprojekten — erheblicher Abstimmungsbedarf.¹⁰⁶ Unter diesen Umständen werden Entscheidungsprozesse häufig erschwert oder verzögert.

Wie zwischen den regionalen Unternehmen ist auch zwischen diesen und der Wissenschaft die Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrstechnik ausbaubedürftig. Häufig werfen die Unternehmen den wissenschaftlichen Einrichtungen mangelnde Praxisorientierung vor. Von den regionalen Akteuren sind deshalb verschiedene Initiativen ins Leben gerufen worden, um die Zusammenarbeit zu intensivieren:

- Der Interdisziplinäre Forschungsverbund Bahntechnik (IFV): Er hat das Ziel, den Technologietransfer und die regionale Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, öffentlichen Einrichtungen und privaten Nachfragern nach Forschungsleistungen zu verbessern. Er wurde 1994 von der TU Berlin initiiert. Beteiligt sind mehrere Hochschulen aus Berlin und Brandenburg, wissenschaftsnahe Institute sowie das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung. Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung und Optimierung der Bahntechnik.
- Der Forschungs- und Anwendungsverbund Verkehrssystemtechnik Berlin (FAV): Er tritt als Vermittler zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen auf, deren Ziel eine gemeinsame Erarbeitung von Verkehrskonzepten und deren Vermarktung ist. Er wurde 1996 auf Anregung der Technologiestiftung Berlin, der Herlitz-Falkenhöh AG, der TU Berlin und der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur gegründet.
- Das 1997 eröffnete Technologiezentrum Verkehrstechnik Hennigsdorf (TZV): Es ist Standort kleinerer und mittlerer Unternehmen — hauptsächlich Ingenieurdienstleister — sowie Forschungseinrichtungen mit dem Schwerpunkt Verkehrstechnik. Die Unternehmen können hier sowohl Führungsvorteile untereinander als auch die Nähe zu ADtranz als möglichem Großabnehmer für Bahntechnikleistungen nutzen. Mittlerweile ist hier auch ein Bahnerprobungszentrum eingerichtet worden, in dem komplette Fahrzeugsysteme, Ausrüstungen und Werkstoffe auf ihre Marktreife getestet werden (Scheuplein 1998).

d. *Perspektiven*

Die Entwicklung eines regionalen Kompetenzzentrums in der Verkehrstechnik, das Großunternehmen, regionale Zulieferer und Forschungseinrichtungen miteinander verbindet, ist in der Region erst im Ansatz erkennbar. Den zahlreichen Initiativen des Landes, der Wirtschaftsförderungsgesellschaften, der Hochschulen und zuweilen auch der Unternehmen ist bisher nur begrenzter Erfolg beschieden. Das mag zum einen an den bürokratischen Strukturen liegen, die zu Reibungsverlusten führen. Zum anderen sind ostdeutsche Zulieferunternehmen den Anforderungen, die im Wettbewerb an sie gestellt werden, oftmals noch nicht gewachsen.

¹⁰⁶ So tagt zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Region seit November 1996 zweimal jährlich ein sogenannter Koordinierungsrat, an dem der Regierende Bürgermeister von Berlin, der Ministerpräsident des Landes Brandenburg sowie mehrere Minister teilnehmen (MWMT 1998a).

Eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik — auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der Förderung von Netzwerkaktivitäten — bleibt der Ausbau der Infrastruktur in der Region. Im Berliner Raum gilt dies besonders für den geplanten Flughafen Berlin-Brandenburg International. Zum einen ist er ein wichtiger Standortfaktor für überregional tätige Unternehmen, die sich bereits am Standort befinden. Zum anderen kann er entscheidende Impulse geben für die Ansiedlung weiterer Unternehmen, insbesondere aus der Luftfahrt, aus dem Luftfahrzeugbau sowie aus dem Logistik- und Wartungsbereich. Dies würde zu einer stärkeren Vernetzung der Luftfahrtindustrie in der Region beitragen und den Aufbau eines entsprechenden Kompetenzzentrums voranbringen.

2. Region Cottbus — Neue Perspektiven für eine altindustrielle Region?

a. Wirtschaftsstruktur und Standortprofil

Cottbus und sein Umland mit den Kreisen Cottbus, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße ist eine strukturschwache Region. Sie befindet sich trotz ihrer geographischen Nähe zu Berlin in einer Randlage und ist — wie der überwiegende Teil des Bundeslandes Brandenburg — relativ dünn besiedelt. Der Osten und der Süden sind vom Braunkohlebergbau und von der Stromwirtschaft dominiert; der Norden und der Westen sind eher ländlich geprägt.

Aufgrund der altindustriellen Struktur gehören Cottbus und sein Umland zu den ostdeutschen Gebieten, die am stärksten vom wirtschaftlichen Niedergang betroffen sind. Im Zuge der Energiepolitik der DDR, die dem Einsatz der heimischen Braunkohle Vorrang einräumte,¹⁰⁷ entstand eine Monostruktur, die im wesentlichen auf die Verbindung Kohle und Energieerzeugung ausgerichtet war. Das Problem monostrukturierter Räume liegt auf der Hand: Kriselt die strukturbestimmende Branche, so hat dies gravierende Konsequenzen für die gesamte Region. Wurden 1989 noch 114 Mill. t Braunkohle in zehn Tagebauen gefördert, so waren es 1997 nur knapp über 37 Mill. t in drei Langfristtagebauen (MWMT 1998a). Von den einst etwa 50 000 Arbeitsplätzen im Bergbau ist lediglich ein Viertel übriggeblieben; zur Zeit beschäftigt die Lausitzer Braunkohle AG (LAUBAG), einer der größten Arbeitgeber in der Region, noch etwa 7 700 Personen — mit sinkender Tendenz. Besonders betroffen vom Strukturwandel sind die Kreise Spree-Neiße und Oberspreewald-Lausitz. Dort verloren im Zeitraum von 1992 bis 1998 fast zwei Drittel aller Beschäftigten ihren Arbeitsplatz; die Arbeitslosenquote lag im Januar 1999 deutlich über dem Landesdurchschnitt (Tabelle 85).

Tabelle 85: Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe^a in der Region Cottbus 1992 und 1998

	1992	1998	<i>Nachrichtlich:</i> Arbeitslosenquote Januar 1999
Region Cottbus	71 249	32 209	.
davon in den Kreisen:			
Cottbus	5 460	4 605	19,7
Dahme-Spreewald	4 990	4 330	17,0
Elbe-Elster	7 698	4 963	23,1
Oberspreewald-Lausitz	19 118	8 209	25,8
Spree-Neiße	33 983	10 102	22,3
<i>Nachrichtlich:</i>			
Land Brandenburg	155 218	93 105	19,4

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg.

¹⁰⁷ In der Region lagert ein gutes Drittel der gesamten deutschen Braunkohlebestände.

Es wird zwar gesagt, daß der Abbau von Braunkohle, die zum Teil in modernen, hochproduktiven Kraftwerken verstromt wird, in der Lausitz rentabel ist und dementsprechend fortgeführt werden kann. Aber man soll sich nichts vormachen: Ein zukunftssträchtiger Sektor ist der Bergbau nicht. Wegen seiner hohen Kapitalintensität bietet er zudem kaum Perspektiven für den Arbeitsmarkt. Auch andere, einst strukturbestimmende Branchen wie das Ernährungsgewerbe, die Chemieindustrie, das Glas- und Keramikgewerbe, die Metallverarbeitung, der Maschinenbau sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie haben nicht mehr oder längst noch nicht wieder das Gewicht, um der Region ein erfolgversprechendes Profil zu geben.

Erschwerend kommt hinzu, daß die Region im Schatten zweier anderer Regionen liegt, die vergleichsweise vielfältige Standortvorteile haben, nämlich der Berliner und der Dresdner Raum. Das zeigt sich auch in der DIW-Umfrage. Dort schneidet Cottbus hinsichtlich der Einschätzung der Standortqualität durch die ostdeutschen Industrieunternehmen deutlich schlechter ab als die anderen beiden Regionen (Tabelle A19). Zwar erzielt Cottbus bei einigen wenigen Standortfaktoren wie Lohnkosten, Gewerbeflächenangebot, Autobahnanschluß, Unterstützung durch Wirtschaftsförderungsgesellschaft und Kammern sowie Naherholung bessere Ergebnisse als die ostdeutschen Regionen im Durchschnitt. Jedoch kann es mit Berlin und Dresden — außer bei den Lohnkosten — nicht konkurrieren.

Gemäß der traditionellen Theorie der regionalen Arbeitsteilung würde sich bei peripheren Räumen die Rolle der „verlängerten Werkbank“ für nahegelegene Zentren anbieten. Unternehmen mit Sitz in den Zentren können sich beispielsweise die relativ niedrigen Lohnkosten, das große Flächenangebot oder die geringeren Umweltbeschränkungen der Peripherie zunutze machen und Produktionsstätten errichten. Dies findet in Cottbus aber nur sehr begrenzt statt. Denn Unternehmen, die Standorte für die Lohnveredlung suchen, können diese nur wenige Kilometer von Cottbus entfernt jenseits der deutsch-polnischen Grenze finden.

Für eine Region wie Cottbus ist deshalb der wirtschaftliche Neuanfang alles andere als leicht. Es fehlt vor allem an ansiedlungswilligen Investoren. Im Zeitraum von 1995 bis 1998 betreute die Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH zwar 27 Ansiedlungsprojekte in der Region¹⁰⁸ — das waren knapp ein Achtel der von ihr unterstützten Projekte im gesamten Bundesland. Davon entfielen allerdings 19 allein auf den Kreis Dahme-Spreewald, der zum großen Teil zum „Berliner Speckgürtel“ gerechnet werden kann. Für Cottbus und den umliegenden Landkreis Spree-Neiße hingegen konnte die Wirtschaftsförderung nur ein einziges Projekt verzeichnen. Die Ergebnisse der amtlichen Investitionsstatistik weisen für die meisten Kreise der Region Cottbus im Zeitraum von 1993 bis 1997 zwar keine stark unterdurchschnittlichen Investitionen je Beschäftigten verglichen mit dem Land Brandenburg auf; bei den Investitionssummen insgesamt liegen die Kreise Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße sogar an der Spitze (Tabellen A18 und A20). Dies ist aber auf wenige Großprojekte, vor allem im Bergbau, in der Chemie und in der Glasindustrie, zurückzuführen (Eickelpasch und Pfeiffer 1998).

Es überrascht daher nicht, daß ein Standort wie Cottbus, der in vieler Hinsicht wenig attraktiv erscheint, Schwierigkeiten hat, überhaupt eine kritische Masse von Investoren zu erreichen. Insbesondere hat er Probleme, solche Investoren anzuwerben, die die Keimzelle eines Netzwerkes sein können, die also andere vor Ort ansässige Unternehmen einbinden können. In dieser Hinsicht dürfen die Erwartungen nicht allzu hoch geschraubt werden.

b. Zulieferbeziehungen

Die bergbaudominierten Teile der Region Cottbus sind traditionell aufgrund ihrer Sektorstruktur überdurchschnittlich von Großunternehmen geprägt (Tabelle 86). Hierzu gehören auch einige namhafte westliche Investoren wie die BASF, die das ehemalige Synthesewerk Schwarzheide von der Treuhand übernahm, und der schweizerisch-schwedische Konzern ABB, der ein Automatisierungsanlagenwerk in Cottbus errichtete (Tabelle 87).

¹⁰⁸ Kreise Cottbus, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße.

Tabelle 86: Betriebe und Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Cottbus nach Beschäftigtengrößtenklassen Ende September 1997 (Struktur in vH)

	unter 50	50-99	100-199	200-499	500 und mehr
	<i>Betriebe</i>				
Region Cottbus	75,6	11,8	6,2	4,2	2,2
davon in den Kreisen:					
Cottbus	69,8	4,6	7,0	11,6	7,0
Dahme-Spreewald	80,0	13,0	3,0	4,0	0,0
Elbe-Elster	72,6	15,8	7,4	4,2	0,0
Oberspreewald-Lausitz	77,8	11,1	4,9	2,5	3,7
Spree-Neiße	74,4	10,5	9,3	2,3	3,5
<i>Nachrichtlich:</i>					
Land Brandenburg	80,0	10,6	4,9	3,2	1,8
	<i>Beschäftigte</i>				
Region Cottbus	.	.	.	.	.
davon in den Kreisen:					
Cottbus	6,6	.	10,0	27,8	.
Dahme-Spreewald	33,8	24,5	10,6	31,1	0,0
Elbe-Elster	25,3	25,7	22,9	26,1	0,0
Oberspreewald-Lausitz	.	6,4	.	.	71,0
Spree-Neiße	9,3	6,0	10,5	.	.
<i>Nachrichtlich:</i>					
Land Brandenburg	18,9	12,6	11,7	17,0	39,6

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg.

Tabelle 87: Ausgewählte Großunternehmen^a in der Region Cottbus

Unternehmen	Branche	Produkt-/Leistungsangebot
LAUBAG (Lausitzer Braunkohle AG)	Bergbau, Energie	Braunkohleförderung; Herstellung von Braunkohlebriketts und -staub; Strom
VEAG (Vereinigte Energiewerke AG)	Energie	Kraftwerksbetriebe; Energieversorgung
ESSAG (Energieversorgung Spree-Schwarze Elster AG)	Energie-, Wasserversorgung	Regionale Versorgung mit Energie und Wasser
SSP (Sanierungsgesellschaft Schwarze Pumpe)	Energie	Beseitigung von Altlasten, Rekultivierung, Sanierung von Industrieanlagen
BASF Schwarzheide	Chemie	Produktion des chemischen Rohstoffes Polyurethan, technische Kunststoffe, Pflanzenschutzmittel, Lacke für die Automobilindustrie
Ernst Michalke GmbH & Co.	Textilchemie	Textile Rohstoffe/Textilchemie, Faserveredelung
Trevira GmbH & Co. KG	Textilchemie	Textile Rohstoffe
ABB Automatisierungsanlagen Cottbus GmbH	Elektrotechnik	Anlagen zur Energieerzeugung und -verteilung, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik, Fördertechnik
Samsung Corning Deutschland	Glasgewerbe	Glasteile für Fernsehbiröhren

^aMehr als 500 Beschäftigte.

Quelle: IHK Cottbus (1997); Industriedatenbank Brandenburg.

In den anderen Teilen der Region sind dagegen kleinere und mittlere Unternehmen vorherrschend. Auch für sie stellt der wirtschaftliche Niedergang der Region eine große Herausforderung dar. Sie müssen sich in jeder Hinsicht neu orientieren. Vor allem müssen sie Zugang zu den Netzwerken größerer Unternehmen finden, sei es als Zulieferer von Vorprodukten, sei es als Dienstleister. Nach Einschätzung dieser Unternehmen sind dafür die Voraussetzungen erst selten gegeben. Bemängelt werden insbesondere die geringe Breite des Sortiments, fehlende Komplettangebote, unzureichende Losgrößen und die schmale finanzielle Basis für langfristige, forschungsintensive Projekte (IHK Cott-

Tabelle 88: Bezug von Investitions- und Zulieferleistungen durch ausgewählte Großunternehmen in der Region Cottbus 1995

	Bezugsgebiet	
	Region	übriges Deutschland und Ausland
Bauleistungen, konventionelle Ausrüstung	Ja	Wenig
Komplexe technische Ausrüstung	Nein	Ja
Öffentliche Infrastruktur	Ja	Wenig
Einfache Dienstleistungen	Ja	Nein
Produktionsnahe, komplexe Dienstleistungen	Teilweise (insbesondere Planungs-, Wartungs- und Instandsetzungsleistungen)	Ja
Rohstoffe	Nein (außer Braunkohle)	Ja
Hilfs- und Betriebsstoffe	Ja (sehr geringes Beschaffungsvolumen)	Wenig
Zulieferteile:		
Systeme	Nein	Ja
Komponenten	Nein	Ja

Quelle: IHK Cottbus (1997).

bus 1997). Eine erfolgversprechende Strategie wäre, Kooperationen zu bilden unter den kleineren Unternehmen, die auf diese Weise ihre Ressourcen bündeln könnten. Diese finden jedoch bisher nur in geringem Umfang statt.

Nach einer Studie der IHK Cottbus und der Deutschen Gesellschaft für Mittelstandsberatung (DGM) bezogen im Jahre 1995 die acht größten Unternehmen nur etwa ein Sechstel ihrer gesamten Vorleistungen aus der näheren Umgebung. Hauptsächlich sind dies Bauleistungen und Dienstleistungen, die häufig im Zusammenhang mit Investitionen stehen (z.B. Planung von Bauten und Wartung von Anlagen) (Tabelle 88). Die Nachfrage nach solchen Leistungen hat aber ihren Höhepunkt überschritten; das Volumen der Zulieferungen geht also tendenziell zurück.

Komplexe technische Anlagen und Zulieferteile, die in der Region investiert bzw. montiert wurden, kommen fast ausschließlich aus anderen Regionen. Dabei spielt eine Rolle, daß Großunternehmen ihren Bedarf oft konzernintern decken und bereits etablierte Netzwerke nutzen, zu denen die meisten ostdeutschen Unternehmen trotz zahlreicher Marktzugangs- und Zulieferinitiativen des Landes Brandenburg schwer Zugang finden (Tabelle 89). Die regionalen Zulieferer haben eigentlich nur einen Trumpf in der Hand: Die räumliche Nähe, die von vielen Unternehmen als wichtiger Faktor im Rahmen von Zulieferbeziehungen genannt wird.

Tabelle 89: Ausgewählte Marktzugangs- und Zulieferinitiativen im Land Brandenburg mit Bedeutung für die Region Cottbus

Initiative	Branchen	Ziele
Arbeitsgruppe Umwelttechnik	Entsorgung	Erschließung ausländischer Märkte für brandenburgische Unternehmen der Umwelttechnik
Brandenburgische Energie Technologie Initiative	Produzierendes Gewerbe; Dienstleistungen	Einsatz energiesparender Technologien und Verbesserung des Marktzugangs für solche Technologien
Marktzugangsinitiative Kunststoffverarbeitung in Berlin-Brandenburg	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, Herstellung von Metallerzeugnissen, Maschinenbau, Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, Chemische Industrie	Aufbau eines Kunststoff-Kompetenzzentrums in Schwarzeide
Modellprojekt „Lausitztuch“	Textilgewerbe	Konsolidierung der Textilindustrie in der Lausitz und Anbahnung von Kooperationen in Berlin und Polen
Nachwachsende Rohstoffe	Landwirtschaft, Energieversorgung, Bekleidungs-gewerbe, Chemische Industrie, Glas-gewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden, Fahrzeugbau, Baugewerbe	Erschließung des Marktpotentials für Naturfasern/Naturfaserprodukte

Quelle: MWMT (1998a, 1999).

c. Technologietransfer

Mit dem Niedergang der Industrie und der Abwicklung der institutionalisierten Forschung hat die Region um Cottbus große Teile ihres wissenschaftlichen Potentials verloren. Forschung und Entwicklung sind jedoch ein wichtiger Produktionsfaktor. Zwar können „Blaupausen“ grundsätzlich auch von außen bezogen werden. Aber die Märkte für neue Technologien sind unvollkommen und die Preise hoch. In dieser Situation erfüllt der Technologietransfer von Hochschulen und Instituten zu den Betrieben eine wichtige Funktion.

Im Jahre 1991 wurden in der Region Cottbus die Brandenburgische Technische Universität (BTU) sowie die Fachhochschulen in Wildau und Senftenberg ins Leben gerufen. Die drei Hochschulen sind in ihrem Studienprogramm stark praxisbezogen; die Schwerpunkte liegen in den Bereichen Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften (Tabelle 90). Die Zahl der Studenten in der Region ist mittlerweile auf über 6 000 angewachsen, und die Hochschulen sind dabei, sich eine Reputation aufzubauen. Die Hochschulen wurden nicht zuletzt mit dem Ziel gegründet, den Technologietransfer in der Region voranzubringen, und zwar

- durch Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften. Auf diese Weise verbessert sich das Angebot von Humankapital. Wichtig ist, daß die Absolventen später in der Region Beschäftigung finden. Anderenfalls subventioniert die Region den Technologietransfer in andere Regionen.
- durch Zusammenarbeit mit in der Region ansässigen Unternehmen. Dabei kann die Hochschule den Unternehmen ihr Wissen zur Verfügung stellen, um praktische Probleme zu lösen, etwa bei der Verbesserung der Produkte und Produkttechnologie, der Logistik oder des Marketings.

Für die Zusammenarbeit mit den regionalen Unternehmen sind an den drei Hochschulen diverse Technologietransferstellen eingerichtet. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören Dienstleistungen, wie die Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen im Innovationsprozeß, die Kontaktvermittlung und der Aufbau einer Vertrauensbasis, die Begleitung der Umsetzung von FuE-Projekten in die Praxis, die Information im Bereich Patente und Lizenzen sowie die Initiierung von Existenzgründungen. Ähnliche Aufgaben verfolgen auch nichtuniversitäre Technologietransferzentren wie die Technologie- und Innovationsagentur (T.IN.A.) des Landes Brandenburg mit einer Außenstelle in Cottbus und die Cottbuser Technologie- und Entwicklungszentrum GmbH (COTEC), die von der Stadt Cottbus, der IHK, der BTU, der ETEC Essen und von den Unternehmen VEAG und Taylorix AG getragen wird (IHK Cottbus 1996). Daneben gibt es vier weitere Technologie- und Gründerzentren in der Region. Ein großer Teil der Anbahnung von Forschungsvorhaben läuft aber über persönliche Kontakte der Lehrstuhlinhaber an den Hochschulen. Sie sind unerlässlich, um die weit verbreiteten Berührungsgänge zwischen Wissenschaft und Industrie abzubauen.

Ein wichtiger Aspekt ist, daß der Technologietransfer an die in der Region vorhandenen wirtschaftlichen Potentiale anknüpft und sie auf zukunftssträchtige Weise nutzt. So sollten von den an den Hochschulen ausgebildeten Fachkräften möglichst viele innerhalb der Region Beschäftigung finden. Im Raum Cottbus spielt sich ein großer Teil der Forschung auf Gebieten ab, die im weitesten Sinne mit dem Bergbau und der Energiewirtschaft zu tun haben:

Tabelle 90: Hochschulen in der Region Cottbus

Hochschule	Fachbereiche/Fakultäten	Studentenzahl
BTU Cottbus	Mathematik, Naturwissenschaften, Informatik; Architektur, Bauingenieurwesen; Maschinenbau, Elektrotechnik, Wirtschaftsingenieurwesen; Umweltwissenschaften, Verfahrenstechnik	ca. 3 000
Fachhochschule Lausitz (Senftenberg und Cottbus)	Chemieingenieurwesen/Verfahrenstechnik; Elektrotechnik; Informatik; Maschinenbau; Ver- und Entsorgungstechnik; Wirtschaftswissenschaften; Architektur; Bauingenieurwesen; Sozialwesen; Musikpädagogik	ca. 2 300
Fachhochschule Wildau	Ingenieur-/Wirtschaftsingenieurwesen; Wirtschaft, Verwaltung und Recht	>1 300

Quelle: BTU Cottbus, Fachhochschule Lausitz, Fachhochschule Wildau.

- *Umwelttechnik*: Die Umwelttechnik ist das Querschnittsthema aller vier Fakultäten der BTU. Dies spiegelt den hohen Stellenwert wider, den sie im Land Brandenburg hat. Im Raum Cottbus gibt es einen erheblichen Bedarf auf diesem Gebiet, denn es stehen große Flächen des Braunkohletagebaus zur Rekultivierung an. Daneben ist die Sanierung ehemaliger Militäreinrichtungen ein Schwerpunkt.
- *Energietechnik*: Eng mit der Umwelttechnik verbunden ist die Energietechnik. Hier geht es vor allem um die Nutzung umweltfreundlicher Technologien in der Energieerzeugung und um die Effizienzsteigerung bei der Energienutzung. An die BTU angeschlossen ist das Energie-Ressourcen-Institut (ERI), an dem Universität und Unternehmen gemeinsam Projekte entwerfen und durchführen.
- *Materialwissenschaften/Werkstofftechnik*: Beide sind ein recht vielversprechendes Technologiefeld. Ein Bereich ist die Nutzung traditioneller Rohstoffe in neueren Technologien — z.B. Braunkohle in der Kohlefasertechnik.

Weitere Kompetenzen der Region, die auch mit Blick auf den Berliner Raum von überregionaler Bedeutung sind, liegen in der Verkehrs- und Antriebstechnik, in der Verkehrs- und Entsorgungslogistik (mit dem logistischen Institut der Fraunhofer-Gesellschaft an der Fachhochschule Wildau) sowie in der Informationstechnologie und im Management.

Es ist bemerkenswert, daß neben zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen auch einige Großunternehmen die Leistungen der Hochschulen in Anspruch nehmen, so z.B. in Kooperationen von BASF mit der Fachhochschule Senftenberg oder von LAUBAG, Vereinigte Energiewerke AG (VEAG), ESSAG sowie ABB mit der BTU bzw. mit dem ERI. Dies mag daran liegen, daß es für die Unternehmen teilweise kostengünstiger ist, Forschungsaufträge an die Hochschulen zu vergeben, als eigene Forschung zu betreiben (Flemming 1998) — nicht zuletzt wegen der besseren Möglichkeiten, Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Dennoch sind solche Projekte wie die gemeinsame Entwicklung einer gefälletaughen Förderanlage für den Kupfertagebau in Chile durch ABB, MAN TAKRAF und die BTU Cottbus noch die Ausnahme. Bei der Mehrzahl der Projekte im Rahmen des Technologietransfers geht es um die Lösung marginaler Probleme kleiner und mittlerer Unternehmen. Gerade diesen Unternehmen bereitet die Umsetzung von Forschungsergebnissen in marktgängige Produkte große Schwierigkeiten. Der Technologietransfer selbst ist hierfür zwar ein notwendiges, aber kein hinreichendes Instrument. Zudem ist seine Finanzierung im Vorfeld des oft langwierigen und risikoreichen Entwicklungsprozesses häufig ein Problem. Insgesamt muß man bei all dem auch im Auge behalten, daß es in der Region Cottbus nur unzureichende unternehmerische Potentiale gibt, die auf das Know-how-Angebot der Hochschulen zurückgreifen.

Es fällt im allgemeinen nicht leicht, die Ergebnisse solcher Anstrengungen zu bewerten. Üblicherweise dominiert eine inputorientierte Betrachtung: Es wird der Einsatz von Ressourcen wie Forschungspersonal, Fördermittel etc. in den Blick genommen. Tatsächlich sind die vom Land im Rahmen des Landestechnologiekonzeptes aufgelegten Technologieförderprogramme und -initiativen überaus zahlreich. Der Erfolg läßt sich daran aber schwerlich ablesen. Eine Hilfsgröße für die Evaluierung kann der Anteil der eingeworbenen Drittmittel an den gesamten Haushaltsmitteln der Hochschulen sein.¹⁰⁹ Hier können alle drei Hochschulen eine positive Bilanz vorzeigen. Bei der BTU beispielsweise ist in letzter Zeit die Akquisition von Drittmitteln sprunghaft angestiegen. Sie erreichte 1997 einen Betrag von fast 73 Mill. DM (Tabelle 91) — dies sind zwischen 35 und 40 vH des Gesamthaushalts. Die Mittel verteilen sich auf insgesamt 235 Projekte, von denen ein Zehntel eine regionale Kooperation (zwischen Unternehmen, öffentlichen Stellen und/oder Forschungsinstituten) umfaßt. Den Löwenanteil der akquirierten Drittmittel — über 60 vH — konnte die Fakultät 4 „Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik“ für sich verbuchen. Etwa ein Viertel der akquirierten und ein Drittel der in Anspruch genommenen Mittel stammen aus der Industrie, der Rest von öffentlichen Geldgebern und Stiftungen (Tabelle 92).

¹⁰⁹ Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß die Entscheidung der Unternehmen, einen Forschungsauftrag zu vergeben, auch von der Ausgestaltung der Förderkulisse beeinflusst wird.

Tabelle 91: Entwicklung der Drittmittelinwerbung an der BTU Cottbus

	Anzahl der Projekte	Gesamtakquisition	Jahresinanspruchnahme
		1 000 DM	
1991	12	2 267	356
1992	14	4 193	1 399
1993	35	7 120	2 097
1994	89	17 248	4 946
1995	180	38 702	14 308
1996	198	59 735	17 243
1997	235	72 938	21 424

Quelle: BTU Cottbus (1997).

Tabelle 92: Drittmittelinwerbung der BTU Cottbus 1997 nach Mittelgebern (1 000 DM)

Fördermittel-/Drittmittelgeber	Gesamtakquisition per 31.12.1997	Jahresinanspruchnahme
Bund	32 902	9 081
MWFK Brandenburg	159	159
Andere Ministerien Brandenburgs	846	255
Ministerien anderer Bundesländer	630	433
Ausland	1 681	496
DFG	15 130	3 468
Volkswagenstiftung	652	140
Andere Stiftungen	555	154
Wirtschaft/Industrie	17 919	6 731
Sonstige	1 861	382
BTU insgesamt	72 938	21 424

Quelle: BTU Cottbus (1997).

8

Ein Schwachpunkt beim Technologietransfer ist die bürokratische Organisationsstruktur der deutschen Hochschulen im allgemeinen. Sie ist insbesondere ein Hemmschuh für das Engagement in der Drittmittelinwerbung. Eine Ausweitung der Möglichkeiten kommerzieller Betätigung der Hochschulen und ihres Lehrkörpers würde die Anreize verstärken, sich hier zu engagieren.

d. Grenzüberschreitende Netzwerke

Die Region Cottbus verfügt über einen wichtigen potentiellen Standortvorteil, nämlich die Nähe zu Polen. Es wäre deshalb zu erwarten, daß sich eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit entwickelt. Dies ist jedoch bislang die Ausnahme. Zwar unterhalten insbesondere im Textilgewerbe und im Bekleidungs-gewerbe, aber auch in der Elektrotechnik, in der Holzverarbeitung und im Baugewerbe einige deutsche Unternehmen einen Verbund mit polnischen Partnern, vor allem um jenseits der Grenze Lohnkostenvorteile zu nutzen. Auch existieren Kooperationsvereinbarungen zwischen den Hochschulen in der Region und polnischen Hochschulen. So unterhält die BTU Cottbus enge Kontakte zur TU Zielona Gora. Von einem Netzwerk auf breiter Ebene oder gar von einem grenzüberschreitenden Technologietransfer kann man aber nicht sprechen.

Für all das sind mehrere Gründe ursächlich: Die Grenzregion ist hüben wie drüben kein Agglomerationsraum. Sie liegt im Schatten nationaler Wirtschaftszentren wie Berlin und Dresden auf deutscher sowie Poznań und Wroclaw auf polnischer Seite. Die grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen sind denkbar schlecht. In der Region herrschen zudem kleinere Unternehmen vor, die eher Beziehungen zu Unternehmen im eigenen Hinterland unterhalten. Mit Kooperationen im Nachbarland tun sie sich schwer. Die Beziehungen zwischen Deutschen und Polen sind durch die Geschichte belastet. Die Menschen begegnen einander noch immer mit Vorbehalten, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit hemmen (Sander und Schmidt 1998). Solche Hindernisse können nicht von heute auf morgen abgebaut

werden. Zwar gibt es mit der EUREGIO Spree-Neiße-Bober sowie den Initiativen der IHK und der Handelskammer Cottbus erste Schritte in Richtung einer engeren Zusammenarbeit. Es wird aber noch viel Zeit vergehen, bis die Region Cottbus mit dem Potential ihrer Grenzlage etwas anfangen kann.

e. *Perspektiven*

Die Region um Cottbus ist aufgrund ihrer peripheren Lage und ihrer Wirtschaftsstruktur ohne Zweifel benachteiligt. Erfolge der Umstrukturierungsbemühungen werden sich daher nicht rasch einstellen. Sorge bereitet, daß es bislang nicht gelungen ist, die Abhängigkeit der Region von der Energiewirtschaft entscheidend zu verringern und potente Investoren aus anderen Branchen anzuwerben. Zudem steckt die überregionale Orientierung der kleinen und mittleren Unternehmen noch in den Anfängen.

Gleichwohl scheint sich in jüngster Zeit eine positivere Aufmerksamkeit für die Region zu entwickeln, zu der vermutlich auch die Hochschulen einen Teil beitragen. Hierfür spricht beispielsweise die Zusammenarbeit der Hochschulen mit Unternehmen von außerhalb der Region, insbesondere aus dem Berliner Umland, wie BMW Rolls-Royce.

3. **Region Dresden — auf dem Weg zum High-Tech-Standort?**

a. *Dresden als Standort der Mikroelektronik*

Dresden gilt seit längerem als ein recht vielversprechender Standort in bezug auf die Clusterbildung in den neuen Bundesländern. Die Region ist historisch geprägt durch vielfältige Industriestrukturen, und zwar insbesondere durch humankapitalintensive Branchen wie Elektronik, Maschinenbau, Feinmechanik und Optik sowie Arzneimittelherstellung. Schwerpunkt des wirtschaftlichen Neuaufbaus nach der Wiedervereinigung war zunächst hauptsächlich die Elektrotechnik- und Elektronikbranche, die schon früher eine herausragende Rolle spielte: Im Jahre 1989 stammte rund ein Sechstel der gesamten DDR-Produktion elektrotechnischer und elektronischer Erzeugnisse aus dem Bezirk Dresden. Größtes Unternehmen war das VEB Kombinat Robotron mit einer breiten Produktpalette, insbesondere im Bereich Mikroelektronik.

Es war das erklärte Ziel der Industriepolitik des Freistaates Sachsen, Dresden als Industriestandort zu erhalten. Deshalb hat man sich intensiv um Großinvestoren bemüht, die die Aufgabe des Zugpferds bei der Entwicklung tragfähiger industrieller Strukturen in der Region übernehmen konnten. So wurden für die Ansiedlung der Halbleiterfabriken von Siemens und AMD große Summen an Fördermitteln eingesetzt.¹¹⁰ Den Investoren wurden häufig Fördersätze der sogenannten ersten Prioritätsstufe gewährt, obwohl Dresden im Rahmen der regionalen Differenzierung der Investitionsförderung in Sachsen als relativ gut entwickelter Ballungsraum zur niedrigsten Prioritätsstufe gehört. Dies spiegelt sich in den Investitionszuschüssen der GA wider (Tabelle 93): In den Jahren 1994 und 1995, als Siemens und AMD den Löwenanteil ihrer Investitionen in Angriff nahmen, schnellten die Zuschüsse je Einwohner gerechnet in der Stadt Dresden in die Höhe, während sie in den anderen Jahren meist deutlich unter dem Schnitt der Region lagen.

Ansiedlungsentscheidungen sind häufig stark von der Wirtschaftsförderung beeinflusst, aber auch, wie bei Siemens und AMD, von den Standorteigenschaften der Region. Im Falle von Dresden spielen der „Faktor Mensch“ in Gestalt flexibler, gut ausgebildeter Arbeitskräfte sowie eine vielfältige Forschungs- und Bildungslandschaft mit der TU Dresden im Mittelpunkt eine wichtige Rolle. Ohne diese Standortvorteile hätte Dresden wohl keine Chance gehabt, Siemens und AMD in die Region zu ziehen.

¹¹⁰ Mitte 1994 gründete die Siemens AG in Dresden die „Siemens Microelectronics Center GmbH & Co. OHG“ (SIMEC) und begann mit der Errichtung eines Halbleiterwerkes im Norden der Stadt. Zunächst war die Schaffung von 1 400 Arbeitsplätzen vorgesehen; mittlerweile gibt es aber schon doppelt so viele. Insgesamt will das Unternehmen rund 3 Mrd. DM in Dresden investieren; 2,6 Mrd. DM sind bereits realisiert, doch werden weitere bauliche Kapazitäten benötigt. Im Jahre 1996 entschied sich das amerikanische Unternehmen AMD, ein hochmodernes Prozessorwerk mit etwa 1 800 geplanten Arbeitsplätzen in Dresden zu errichten. Im Gefolge dieser Investitionsentscheidungen sind weitere Unternehmensansiedlungen zu sehen, so die Verlagerung des amerikanischen Software-Unternehmens Paravisio Software nach Dresden (Belitz und Edler 1998; Busse 1998).

Tabelle 93: Investitionszuschüsse (GA) an die gewerbliche Wirtschaft 1990–1997 (DM je Einwohner)

Kreise	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dresden, kreisfreie Stadt	–	106	194	93	1 154	1 106	100	369
Meißen-Radebeul	–	439	558	167	299	187	286	257
Sächsische Schweiz	–	272	230	275	243	82	268	202
Weißeritzkreis	–	82	277	710	187	351	330	318
Sachsen (gesamt)	2	377	320	217	364	349	319	222

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft.

Die Ansiedlung von Großinvestoren garantiert jedoch nicht die nachhaltige positive Entwicklung in einer Region. Wie die kürzliche Schließung eines Halbleiterwerkes in Großbritannien durch Siemens zeigt, sind vor allem kapitalintensive Produktionen keineswegs eine „sichere Bank“, zumal wenn der Absatz zyklisch stark schwankt (Busse 1998). Entscheidend ist vielmehr die Vernetzung mit anderen Unternehmen in der Region, die den Investor an den Standort bindet. In dieser Hinsicht muß man die hohen Erwartungen, die mit der Ansiedlung von SIMEC in Dresden anfangs verbunden waren, deutlich zurücknehmen. Von einem sächsischen Silicon Valley ist die Region weit entfernt. Zwar ist in Dresden eine große Zahl von Arbeitsplätzen in der Halbleiterfertigung geschaffen worden, doch gibt es weder in der Region noch anderswo in Deutschland kompetente Zulieferunternehmen für Rohstoffe und Equipment. Solche Leistungen werden dementsprechend zum größten Teil im Ausland erbracht (Tabelle 94), und daran wird sich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Hinzu kommt, daß von den Leistungen, die in der Region erbracht werden, ein großer Teil Bauleistungen sind, die im Prinzip nur einmal anfallen.

Bei den Großunternehmen der Region besteht wohl ein reges Interesse an regionalen Zulieferbeziehungen — die räumliche Nähe zu potentiellen Partnern wird beispielsweise von SIMEC als ein wichtiger Standortfaktor angesehen. Es fehlt auch nicht an Bemühungen, solche Beziehungen in der Region aufzubauen: Zum einen hat die Wirtschaftsförderung zu Anfang vielen regionalen Zulieferern Unterstützung gegeben, ohne die sie nicht überlebensfähig gewesen wären. Zum anderen gibt es Initiativen der öffentlichen Institutionen, wie die Kooperationsbörse der Industrie- und Handelskammer, und auch der Unternehmen selbst, wie eine Pilot- und Innovationslinie von SIMEC, wo regionalen Zulieferern die Möglichkeit gegeben wurde, ihr Equipment zu testen. Die Ergebnisse sind jedoch bisher nicht zufriedenstellend. Die Anforderungen, die von den Großunternehmen in bezug auf Qualität, Zuverlässigkeit und Preis gestellt werden, sind hoch, und kein Unternehmen, das am Weltmarkt agiert, kann es sich leisten, Abstriche zu machen.

Tabelle 94: Regionale Verteilung der Investitionsausgaben und des Vorleistungsbezugs von SIMEC 1998^a (vH)

	Deutschland				Ausland	
	Region Dresden		Andere Regionen			
Rohbau, Infrastruktur, Ausbau, konventionelle technische Ausrüstung	60	(78)	40	(22)	0	(0)
Einfache Dienstleistungen wie Reinigungsdiensteb	70		23		0	
Komplexe, produktionsnahe Dienstleistungen	12		72		16	
Öffentliche Infrastruktur	100	(80)	0	(20)	0	(0)
Equipment	<1	(3)	20	(6)	80	(91)
Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	<1	(2 ^c)	35	(3 ^c)	65	(95 ^c)

^aIn Klammern die Verteilung von 1996. — ^bBeinhaltet aber auch die komplexen Leistungen der Reinraum-Reinigung. — ^cNur Rohstoffe. Bei Einschluß von Hilfs- und Betriebsstoffen, die einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtbeschaffungsvolumen haben, würde sich das Gewicht bei dieser Gruppe etwas stärker auf Deutschland und die Region Dresden verlagern.

Quelle: SIMEC; Belitz und Edler (1998).

Die Hauptkompetenzen in der Halbleiterbranche liegen in den USA und in Japan. Beide Länder vereinigen insgesamt drei Viertel der weltweiten Produktion auf sich. Dementsprechend sind auch die wichtigsten Zulieferer von SIMEC wie Applied Materials, Canon und Tokyo Electron amerikanische oder japanische Unternehmen. Einige von ihnen haben inzwischen in Dresden Niederlassungen gegründet. Die Leistungen, die sie am Standort erbringen, beschränken sich jedoch meist auf Service- und Wartungsleistungen, während Forschung und Entwicklung am Hauptsitz durchgeführt werden.

Alles in allem ist die Verwurzelung der Großunternehmen im Bereich Mikroelektronik in Dresden noch nicht gelungen. Dennoch sollte man nicht übersehen, daß der Ruf der Region von deren Ansiedlungsentscheidungen aufgewertet worden ist. Sie stellen die Weichen für einen möglichen Nachzug anderer Unternehmen in der Mikroelektronik oder in Branchen, die die Nähe zur Mikroelektronik suchen. Die Aussicht auf eine Produktion von 64-MBit-Chips auf 12"-Siliziumscheiben (üblich waren bisher 8"-Siliziumscheiben) durch das Joint Venture SIMEC-Motorola in Dresden läßt auf neue Impulse für den Standort hoffen. Ein gravierendes Problem ist, daß Fachkräfte knapp geworden sind. Es muß deshalb im größeren Umfang qualifiziertes Personal aus Westdeutschland oder dem Ausland angeworben werden. Daher ist es notwendig, auch unter diesem Aspekt die Attraktivität des Standortes zu steigern, etwa durch Verbesserung des Wohnumfelds oder die Gründung internationaler Schulen.

b. Standortpotential abseits der Mikroelektronik

Es gibt Anzeichen, daß sich neben der Mikroelektronik weitere Standbeine in der regionalen Industrie herausbilden. Starke Umsatz- und Beschäftigungszuwächse verbucht seit 1994 die Papier- und Druckindustrie (Tabelle 95): In Dresden hat das Verlagshaus Gruner+Jahr die modernste Illustriertendruckerei Europas errichtet. Zudem investierten andere namhafte westliche Unternehmen in traditionsreiche

Tabelle 95: Umsatz- und Beschäftigtenentwicklung in der Region und im Stadtkreis Dresden 1994–1997^a

Branche	Umsatz 1997				Beschäftigte 1997			
	Mill. DM		Veränderung gegenüber 1994 (vH)		Anzahl		Veränderung gegenüber 1994 (vH)	
	Region Dresden	Stadt Dresden	Region Dresden	Stadt Dresden	Region Dresden	Stadt Dresden	Region Dresden	Stadt Dresden
Ernährungsgewerbe u. Tabakverarbeitung	2 060,7	1 627,7	-11	-16	4 211	2 034	-2	-23
Textil- u. Bekleidungsgewerbe	.	.	.	.	.	.	.	.
Ledergewerbe	.	0	.	.	.	0	.	.
Holzgewerbe (ohne Herst. v. Möbeln)	.	13,4	.	-57	.	81	.	-71
Papier-, Verlags- u. Druckgewerbe	786,2	524,7	153	409	3 181	1 939	33	87
Kokerei, Mineralölverarb., H. u. Verarb. v. Spalt- u. Brutstoffen	.	.	.	.	.	.	.	.
Chemische Industrie	.	172,3	.	11	.	789	.	21
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	.	48,7	.	80	.	306	.	100
Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	637,2	140,2	3	-34	3 894	428	-16	-51
Metallerzeugung u. -bearbeitung, H. v. Metallerzeugnissen	632,4	179,9	54	47	4 018	1 335	6	18
Maschinenbau	1 612,5	411,9	16	0	7 350	2 470	-22	-19
H. v. Büromasch.; Elektrotechnik, Feinmech., Optik	1 994,7	1 579,9	111	128	9 215	6 958	17	23
Fahrzeugbau	.	210,8	.	310	.	1 190	.	24
H. v. Möbeln, Schmuck, Musikinst., Sportg., Spielw.; Recycling	258,9	53,1	96	167	1 459	338	57	72
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	9 187,1	5 078,2	28	30	39 944	18 511	-3	4

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr.

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen.

Produktionsstätten. So übernahmen das britische Pharmaunternehmen SmithKline Beecham das Sächsische Serumwerk, die Asta Medica (eine Tochter der Degussa) das Arzneimittelwerk Dresden und Phillip Morris die Vereinigten Zigarettenfabriken Dresden, die die ostdeutsche Marke f6 wieder erfolgreich absetzen. Im Bereich der feinmechanischen Industrie knüpfen derzeit die Firmen Schneider und Noble an die große Tradition der Dresdner Kameraproduktion an. Inzwischen hat VW damit begonnen, in Dresden ein „gläsernes“ Produktionswerk für Luxusautomobile zu errichten. Zwar wird dieses Prestigeprojekt nur einigen Dienstleistern Anknüpfungspunkte geben. Das Image des Standortes wird aber weiter gestärkt.

Recht vielversprechend haben sich die Automobilteilefertigung und die Automatisierungstechnik entwickelt. Diese Branchen sind prädestiniert für Netzwerke unter kleineren und mittleren Unternehmen. Diesen fehlt häufig ein eigenes Vertriebsnetz, so daß sie die Vertriebskanäle größerer Unternehmen nutzen müssen, soweit ihnen dies möglich ist. Allerdings sind Netzwerke zwischen kleinen und mittleren Unternehmen auf horizontaler Ebene, um gemeinsam zu entwickeln, zu produzieren und zu vertreiben, ungleich schwieriger aufzubauen als Kooperationsketten auf vertikaler Ebene zwischen großen Herstellern und Zulieferern. Ein wichtiger Grund dafür ist die Konkurrenzsituation der Unternehmen untereinander. Es gibt dementsprechend nur einige wenige Kooperationen dieser Art in der Region Dresden, wie den Verein „Dünne Schichten“, in dem Unternehmen aus der Beschichtungstechnologie gemeinsam Forschung und Entwicklung betreiben. Hier können öffentliche Einrichtungen wie die Industrie- und Handelskammer oder die Hochschulen wichtige Aufgaben übernehmen, indem sie Kontakte zwischen Unternehmen vermitteln und Mißtrauen abbauen.

c. *Technologietransfer*

Als entscheidender Standortvorteil für einen Hochtechnologiestandort gelten die Verflechtungsmöglichkeiten zwischen Wissenschaft und Industrie. Die starke Ausrichtung von Forschung und Lehre in der Region auf naturwissenschaftlich-technische Zweige bildet das Pendant zur Industriestruktur. So bietet die Technische Universität Dresden beispielsweise nicht nur das Studienfach Elektrotechnik an, sondern seit geraumer Zeit auch eine Spezialisierung auf den Bereich Mikroelektronik.

Neben der Technischen Universität haben auch andere Hochschulen, wie die Hochschule für Verkehrswesen und die Hochschule für Technik und Wirtschaft, einen guten Ruf. Einige Institute der früheren Akademie der Wissenschaften der DDR, wie das Zentralinstitut für Kernforschung, das Zentralinstitut für Festkörperphysik und Werkstoffforschung, das Institut für Technologie der Polymere und das Forschungszentrum Mikroelektronik sowie die derzeit acht Institute der Fraunhofer Gesellschaft und die drei Standorte der Max-Planck-Gesellschaft pflegen eine anwendungsorientierte Forschung.

Trotz des großen Engagements verschiedener Institutionen bei der Förderung des Technologietransfers wird das vorhandene Potential in diesem Bereich unzureichend ausgeschöpft. Zwar wurden 1997 von der TU Dresden mehr als 130 Mill. DM an Drittmitteln eingeworben (Tabelle 96). Das ist aber nur rund ein Achtel des Gesamthaushalts. Davon kam knapp ein Fünftel aus der Privatwirtschaft. Hierbei mag eine Rolle spielen, daß Unternehmen wie SIMEC in der Region eigene Forschungsabteilungen unterhalten und nur punktuell Forschungsaufträge an die Hochschulen vergeben; diese beschränken sich dann auch nicht auf die TU Dresden.

Ein Hauptthemmnis für den Forschungstransfer zwischen Hochschulen und Unternehmen in der Region liegt gemäß einer von der TU Dresden durchgeführten Befragung unter den eigenen Institutsdirektoren und Lehrstuhlinhabern ausgewählter Fakultäten sowie unter 450 Unternehmen in den unterschiedlichen Erwartungen der Partner sowie in Verständigungsschwierigkeiten zwischen Wissenschaft und Industrie (Meißner 1999). Es überrascht daher nicht, daß die Unternehmen stärker die praxisorientierten Ausbildungsaktivitäten von Studenten und Diplomanden nutzen und weniger die Forschungs- oder Beratungsangebote der Hochschule (Tabelle 97) — zumal sie für letztere meistens zahlen müssen.

Tabelle 96: Drittmittel der TU Dresden nach Mittelgebern 1997

	Anzahl der Projekte	Drittmittelvolumen (1 000 DM)
BMBF	200	27 133
Andere Bundesministerien	72	3 978
Landeszuwendungen ^a	171	8 784
DFG	401	30 820
AiF (BMWi)	77	7 168
Europäische Union	86	3 683
Wirtschaftsverträge ^b	666	24 337
Stiftungen	102	4 700
Bewirtschaftungsbefugnis	25	4 139
Uni-Klinikum	392	11 325
Sonstige Zuwendungen	230	5 534
Summe	2 422	131 602

^aOhne Bewirtschaftungsbefugnisse. — ^bPrivate Zuwendungen.

Quelle: TU Dresden (1997).

Tabelle 97: Einschätzung der Nutzungshäufigkeit ausgewählter Aktivitäten des Technologietransfers durch Unternehmen im Raum Dresden 1998

	... vH der befragten Unternehmen nutzen die Aktivität ...		
	oft	manchmal	nie
Dissertationen/Diplomarbeiten	46	46	8
Studentenpraktika	51	39	9
Auftragsforschung	18	59	23
Verbundforschung	20	43	36
Gemeinschaftsforschung	14	44	41
Projektforschung	5	40	55
Kolloquien/Symposien/Workshops/Konferenzen	33	56	11
Beratungsleistungen der Hochschulen	18	59	23
Gutachterleistungen der Hochschulen	10	48	43
Leistungen von Transferinstitutionen	3	36	61

Quelle: Meißner (1999).

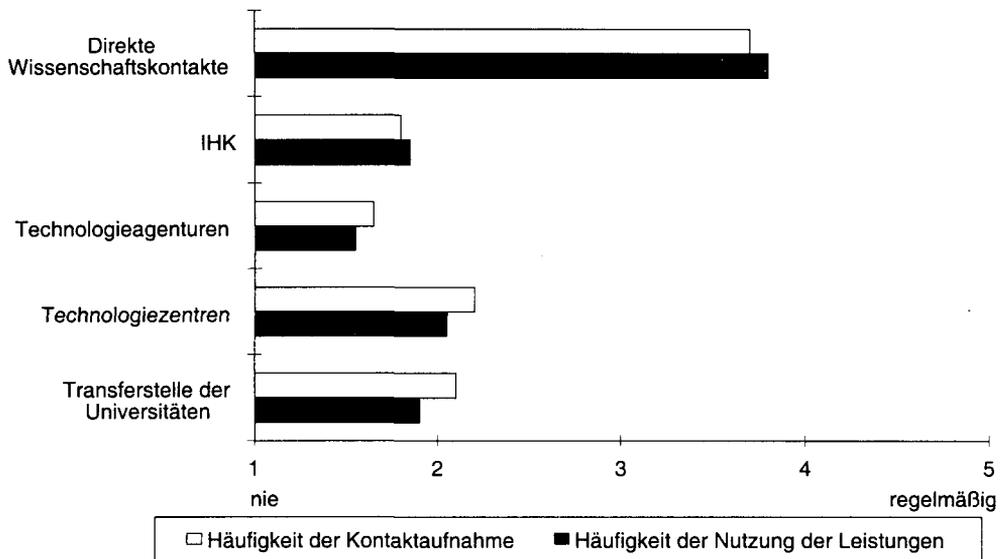
Bei der Vernetzung zwischen Wissenschaft und Industrie wird immer wieder die Bedeutung von Technologietransferstellen und Technologiezentren hervorgehoben. Sie sollen den Zugang von Unternehmen zu Wissen und Technologie erleichtern, eine Vermittlerrolle zwischen Unternehmen und Hochschulen übernehmen und die Gründung und Ansiedlung innovativer Unternehmen in einer Region fördern. Es gibt in der Region Dresden eine ganze Reihe solcher Einrichtungen (Tabelle 98). In der Stadt selbst befinden sich z.B. die Transferstelle der TU sowie das TechnologieZentrum Dresden, das vom TGZ Dortmund, der Stadt Dresden und der TU Dresden getragen wird. Sein Schwerpunkt liegt im Bereich Elektrotechnik und Elektronik (einschließlich Kommunikationstechnik) sowie im Gerätebau. Das Zentrum hat vor einiger Zeit eine Außenstelle im Norden Dresdens, ganz in der Nähe von SIMEC, eröffnet. Dort wird der Ansiedlung von Siemens-affinen Unternehmen besondere Priorität eingeräumt. Es zeigt sich jedoch, daß der Technologietransfer mehr von direkten, persönlichen Kontakten lebt als von der Arbeit der Transferinstitutionen (Schaubild 11). Womöglich treten die Transferstellen bisher nicht aktiv genug an die Unternehmen heran und richten ihr Leistungsangebot auch nicht ausreichend an ihren Bedürfnissen aus.

Tabelle 98: Technologietransferinstitutionen in der Region Dresden

Institution	Technologiefelder/Branchen	Leistungsangebot (Schwerpunkte)
<i>Technologie- und Gründerzentren</i>		
ICM Innovations Centrum Meißen GmbH	Keramik; Elektrotechnik/Elektronik; Umwelttechnik; Automatisierungstechnik; Oberflächentechnik; Präzisionsmodellbau; IuK-Technik	Bereitstellung von Büro- und Gewerbeflächen; Existenzgründerberatung; Technologietransfer (Keramik); Kooperationsvermittlung; Projektmanagement
ROTECH Rossendorfer Technologiezentrum GmbH	Elektronik; Mikrosystemtechnik; Medizintechnik; Meßtechnik; Umwelttechnik; Material- und Werkstofftechnologie; Ionenstrahltechnik; Lasertechnik; Sensorik; Software	Bereitstellung von Büro- und Gewerbeflächen; Existenzgründungs- und Fördermittelberatung; Kooperationsvermittlung; FuE-Unterstützung; Projektmanagement; fachbezogene Workshops; technologische Dienstleistungen; Öffentlichkeitsarbeit
TechnologieZentrumDresden GmbH	Elektrotechnik/Elektronik; Mikrosystemtechnik; Biomedizintechnik; Umwelttechnik; Produktionstechnik; Gerätebau; Werkstofftechnik; Bautechnologie; Sensortechnik	Bereitstellung von Gewerbeflächen und Infrastruktur; Beratung; Dienstleistungen
TGZS Technologie- und Gewerbezentrum Sebnitz GmbH		Bereitstellung von Büroräumen; IuK-Dienste; Kontaktanbahnung und Technologietransfer; FuE-Unterstützung; fachbezogene Workshops
<i>Technologietransferstellen</i>		
CIMTT Zentrum für Produktionstechnik und Organisation an der TU Dresden	Produktionstechnik	Unterstützung bei Innovationsprozessen; Schulung und Weiterbildung
Dresdner Transferstelle für Vakuumtechnik e.V.	Vakuumtechnik	Technologische Dienstleistungen; Schulungen; Beratung
Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden, Wissens- und Technologietransferstelle	Elektrotechnik; Bauingenieurwesen; Informatik/Mathematik; Wirtschaftswissenschaften; Maschinenbau/Verfahrenstechnik; Landbau; Vermessungswesen; Gestaltung	Dienstleistungen; Kontaktvermittlung; Praktikantenvermittlung
Institut für Festkörper- und Werkstoffforschung Dresden e.V.	Festkörper- und Werkstoffforschung	Kontaktvermittlung; Information; Beratung
Technologietransferstelle der TU Dresden		Existenzgründerberatung; Beratung zur Forschungsförderung; Patentrecherchen; fachbezogene Workshops; Kontaktvermittlung und Kooperationsanbahnung
Transferzentrum Oberflächen- und Schichttechnologien e.V.	Oberflächen- und Schichttechnologien	Technologiedemonstrationen; Kontaktvermittlungen; Studien und Datenbankrecherchen; technologische Beratung; fachbezogene Workshops
<i>Beratungseinrichtungen für Technologietransfer</i>		
BTI-Beratungsgesellschaft für Technologietransfer und Innovationsförderung mbH		Existenzgründer- und Fördermittelberatung; Projektberatung; Technologietransfer und -beratung; Kontakt- und Kooperationsvermittlung
Papiertechnische Stiftung, Transferzentrum Papiertechnik	Papiertechnik	Verfahrensoptimierung; Datenrecherchen; Information
Technologie-Demonstrations- und Transferzentrum für Faserverbundkunststoffe	Faserverbundkunststoffe	Technologiedemonstration; technologische Beratung und Schulung; Qualitätssicherung
Verein zur Förderung von Innovationen in der Keramik e.V.	Keramik	Fördermittelberatung; Projektbegleitung; technologische Beratung und Schulung
ZPP Zentrum für Produkt- und Prozessinnovation Rapid Prototyping & Manufacturing	Elektrotechnik; Medizintechnik; Maschinen- und Gerätebau; Automobilindustrie; Werkzeugbau; Gießereitechnik	Technologietransfer; technologische Beratung und Schulung; Information, fachbezogene Workshops

Quelle: IHK Dresden (1998).

Schaubild 11: Häufigkeit der Kontaktaufnahme durch Transfermittler und Nutzung der Leistungen nach Einschätzung von Unternehmen



Quelle: Meißner (1999).

Aufgrund der grenznahen Lage bieten sich für die Region im Prinzip auch gute Möglichkeiten für einen grenzüberschreitenden Technologietransfer mit Polen und Tschechien. Diese werden aber offensichtlich wenig wahrgenommen. Bei den von der Industrie- und Handelskammer veranstalteten Kooperations- und Technologiebörsen ist es bisher kaum zu Abschlüssen zwischen Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze bezüglich neuer Produkte oder Verfahren gekommen. Ein Kooperationsinteresse Dresdner Unternehmen mit osteuropäischen Partnern besteht am ehesten für die Nutzung von Montagekapazitäten, nicht aber für gemeinsame Entwicklungsprojekte.

d. Perspektiven

Die Region Dresden hat als Wirtschaftsstandort einiges zu bieten (Tabelle A19). Die Hoffnungen, daß sie sich zu einem herausragenden High-Tech-Standort und insbesondere zu einem Kompetenzzentrum in der Halbleiterelektronik entwickeln wird, haben sich indes bislang nicht erfüllt. Zu einem lebhaften Nachzug internationaler Zulieferer im Kielwasser von Großinvestoren ist es bislang nicht gekommen. Mit anderen Halbleiterstandorten wie Austin in Texas oder Silicon Valley in Kalifornien, wo inzwischen alle führenden Unternehmen der Branche — Produzenten wie Zulieferer — beheimatet sind, kann sich die Region nicht messen. Dennoch gibt es ein beträchtliches Potential, um regionale Unternehmen stärker in ein Netzwerk einzubinden. Dies muß und sollte sich nicht auf den Bereich Mikroelektronik beschränken.

4. Gesamtbewertung

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß der Aufbau regionaler Kompetenzzentren und Netzwerke in den neuen Bundesländern nur schleppend vor sich geht. Erschwert wird dieser durch große Defizite ostdeutscher Unternehmen in bezug auf Erfahrung im Umgang mit Kooperationspartnern, Kundenorientierung und organisatorische Fähigkeiten. Dies hält Großunternehmen häufig davon ab, sie als vollwertigen Partner zu akzeptieren.

Nur in wenigen Regionen gibt es bisher eine kritische Masse von Großunternehmen, die in der Lage sind, Netzwerke mit regionalen Produzenten und Dienstleistern zu knüpfen. Eine davon ist die Region

Bitterfeld-Wolfen, wo aufgrund produktionstechnischer Notwendigkeiten ein solches Unternehmensnetzwerk existiert, das jedoch teils noch aus der Zeit vor der Wende herrührt, teils das Ergebnis industriepolitischer Anstrengungen ist (vgl. Kasten).

Die Wirtschaftspolitik versucht vielerorts, den Aufbau regionaler Kompetenzzentren „von oben“ zu initiieren, etwa über die Ansiedlung namhafter Investoren in bestimmten Regionen oder über den Technologietransfer. Die hohen Erwartungen, die daran geknüpft werden, dürften sich nicht überall erfüllen. Denn erfolgreiche Netzwerkbeziehungen entwickeln sich in der Regel „von unten“. Zwar kann die Wirtschaftspolitik für günstige Rahmenbedingungen sorgen, indem sie beispielsweise den Ausbau der regionalen Infrastruktur vorantreibt. Eine Garantie für die Bildung regionaler Netzwerkbeziehungen gibt es aber nicht.

Kasten: Region Bitterfeld-Wolfen

Diese Region zählt zu den am stärksten industriell geprägten Räumen Mitteldeutschlands. Herzstück ist die chemische Industrie. Aufgrund der Besonderheiten der technologischen Prozesse in der chemischen Produktion existierten hier bereits in der DDR vielfältige stoffliche Verbände zwischen den einzelnen Betriebsteilen des damaligen Chemiekombinates, das Ende 1989 rund 18 000 Beschäftigte zählte. Chlor, das an diesem Standort seit Jahrzehnten produziert wird, diente als Ausgangsstoff für zahlreiche chemische Produkte. Dampf, Gase und Wasser wurden den einzelnen Produktionsstätten durch ein umfangreiches Rohrnetz bereitgestellt. Die Einrichtungen der technischen Infrastruktur und die Produktionsanlagen befanden sich allerdings Ende der 80er Jahre in einem desolaten Zustand.

Inzwischen wurden entscheidende Restrukturierungsmaßnahmen durchgeführt.¹ Grundlage ist das Chemiepark-Konzept. Mit seinen Bausteinen

- Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur für die Chemiebetriebe, so daß die Vorteile chemischer Verbundproduktion ausgenutzt werden können, und
 - Ansiedlung von Dienstleistungsbetrieben als Beitrag, die Fertigungstiefe in der Chemieproduktion zu verringern, so daß sich die Betriebe stärker auf das Kerngeschäft konzentrieren können,
- hat es wesentliche Bedeutung für die Nutzung von Netzwerk-Synergien und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in dieser Region.

Bei der Umsetzung des Konzepts sind Fortschritte zu erkennen:

- Die Modernisierung der technischen Infrastruktur kommt voran, so daß die Betriebe in zunehmendem Maße mit Roh- und Hilfsstoffen versorgt werden können. In einigen Unternehmen wie der Heraeus Quarzglas GmbH kann die Chemieproduktion bereits in geschlossenen Kreisläufen stattfinden. Probleme entstehen unter anderem noch dadurch, daß die notwendigen Rückbaumaßnahmen zur Anpassung des Leitungsnetzes an den Produktionsbedarf nicht abgeschlossen sind.
- Die Angebote der über 200 Dienstleistungsbetriebe werden zunehmend genutzt. Besonders gefragt sind Leistungen in den Bereichen Werkschutz, Instandhaltung und Transport, daneben aber auch Datenverarbeitung, Weiterbildung und Werbung.

Das Netzwerk scheint bisher allerdings im wesentlichen auf den Chemiepark begrenzt zu sein; Ausstrahlungseffekte auf die weitere Region sind hingegen kaum zu erkennen.

¹Vgl. die Ergebnisse der entsprechenden Fallstudie im 18. Bericht (DIW et al. 1998b).

VIII. Forschung und Entwicklung: Durch strukturelle Defizite geprägt

Bei vielen Unternehmen in den neuen Bundesländern ist die Wettbewerbsfähigkeit immer noch unzureichend. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um die eingesetzten Produktionsverfahren sowie die angebotenen Produkte zu verbessern. Dazu sind Innovationen erforderlich.

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kann zwar auch durch Technologietransfer erreicht werden. Letztlich geht es aber nicht ohne eigene Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) — beides ist in hohem Maße komplementär zueinander. So setzt die Übernahme von fremdem Wissen eigenes Erfahrungswissen, sogenanntes Know-how, voraus. Ein technologischer Rückstand kann durch Technologietransfer vermindert, nicht indes egalisiert werden.

1. Entwicklungstrends bei FuE

Nach der Wende kam es in den neuen Bundesländern im Zuge der Auflösung der Kombinate und Großforschungseinrichtungen zunächst zu einem weitgehenden Abbau der vorhandenen FuE-Potentiale (DIW et al. 1996). Der Schrumpfungsprozeß wurde jedoch schon bald durch den Aufbau von FuE-Kapazitäten in neugegründeten und umstrukturierten Unternehmen überlagert. Dies spiegelt sich in einer deutlichen Zunahme der FuE-Aktivitäten wider: Im Wirtschaftssektor — der die Unternehmen und die Institutionen der Gemeinschaftsforschung umfaßt — stiegen die Ausgaben für FuE nach den Angaben der Wissenschaftsstatistik im Zeitraum von 1991 bis 1995 um rund 40 vH. In den alten Bundesländern stagnierten dagegen die FuE-Ausgaben im gleichen Zeitraum. Entsprechend ist in den neuen Bundesländern ein Aufholprozeß zu konstatieren: Im Jahre 1991 entfielen erst 3,8 vH der FuE-Aufwendungen in Deutschland auf Ostdeutschland, im Jahre 1995 waren es bereits 5,2 vH.¹¹¹ Dennoch: Gemessen an den Anteilen Ostdeutschlands an der Bevölkerung (18,9 vH) oder am Bruttoinlandsprodukt (11,5 vH) ist der Anteil Ostdeutschlands an Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Deutschland noch viel zu niedrig.

An dem Befund ändert sich wenig, wenn man nur auf das Verarbeitende Gewerbe (einschließlich des Bergbaus) blickt. Bei der Relation von FuE-Aufwendungen zu Umsätzen besaßen die ostdeutschen Unternehmen im Jahre 1995 noch einen deutlichen Rückstand gegenüber den westdeutschen Unternehmen (Tabelle 99). Allerdings waren erhebliche interregionale Unterschiede in der FuE-Intensität erkennbar. So wiesen die Unternehmen in Sachsen und in Thüringen eine vergleichsweise hohe FuE-Intensität auf, die an den westdeutschen Durchschnitt heranreichte und entsprechend die FuE-Intensität mancher alter Bundesländer übertraf.

Die Differenzen im Niveau von FuE zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland sind jedoch in erheblichem Maße durch die unterschiedlichen Sektor- und Größenstrukturen begründet. Dies zeigen neuere Daten von Felder und Spielkamp (1998): Wird die Höhe der FuE von Unternehmen gleicher Wirtschaftsbereiche und gleicher Beschäftigtengrößenklassen verglichen, zeigt sich, daß die These von einer deutlich geringeren FuE-Intensität der Unternehmen in den neuen Ländern zu relativieren ist (Tabelle 100). So weisen in den Bereichen Chemische Industrie, Werkzeugmaschinenbau, Büromaschinen, elektronische Bauelemente, Medizintechnik und Kraftwagen, die allesamt überdurchschnittlich FuE-intensiv sind, die überwiegend kleinen und mittleren ostdeutschen Unternehmen vielfach so-

Tabelle 99: FuE-Intensität im Verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Bergbau) nach Bundesländern 1991, 1993 und 1995

	Relation von FuE-Aufwendungen ^a zum Umsatz ^b (vH)		
	1991	1993	1995
Alte Bundesländer	2,44	2,55	2,45
Neue Bundesländer	1,60	1,62	1,68
darunter:			
Mecklenburg-Vorpommern	0,82	0,55	0,74
Brandenburg	0,80	1,56	1,03
Sachsen-Anhalt	1,35	1,06	0,95
Thüringen	2,13	1,78	1,98
Sachsen	2,00	2,06	1,98

^aFuE-Aufwendungen von Unternehmen (einschließlich Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten); ohne Aufwendungen für nach außen vergebene Forschungsaufträge. — ^bUmsätze von Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr.

Quelle: Wissenschaftsstatistik (1998).

¹¹¹ Neuere Daten sind noch nicht verfügbar.

Tabelle 100: Median der Relation von laufenden Innovationsaufwendungen und Umsätzen der Unternehmen^a in ausgewählten Wirtschaftszweigen in den neuen und alten Bundesländern 1994/1995 (vH)

	Neue Bundesländer (alle Unternehmen)	Alte Bundesländer			
		Unternehmen mit ... Beschäftigten			
		5-99	100-249	250-999	1 000 und mehr
Ernährung, Tabakverarbeitung	0,5	0,4	0,1	0,5	1,0
Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbe	2,3	0,8	0,5	0,8	1,0
Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung	4,3	3,0	1,5	2,0	4,6
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2,3	1,1	1,0	1,5	2,5
Herstellung von Glas, Keramik	2,2	1,0	1,6	1,5	3,1
Metallerzeugung und -bearbeitung	1,4	1,0	0,3	0,9	1,3
Werkzeugmaschinenbau	4,6	1,8	1,8	2,4	3,3
Maschinenbau für bestimmte Wirtschaftszweige	3,4	2,4	1,8	2,2	3,2
Büromaschinenbau	11,0	4,8	2,8	5,1	7,4
Herstellung elektronischer Bauelemente	11,6	2,6	2,7	5,4	7,1
Medizintechnik	9,1	4,7	4	4,3	5,8
Herstellung von Kraftwagen	4,0	0,8	2,5	2,3	2,8

^aUnternehmen mit Innovationen.

Quelle: Verkürzte Darstellung des in Licht und Stahl (1997) zitierten Mannheimer Innovationspanels.

gar eine höhere FuE-Intensität auf als die westdeutschen Unternehmen gleicher Größe und Branche.¹¹² Offensichtlich beruhen die im Aggregat relativ niedrigen FuE-Intensitäten der Unternehmen in Ostdeutschland zu einem guten Teil darauf, daß dort Großunternehmen, die in der Regel sehr viel forschen, kaum vertreten sind. Die wenigen, die es gibt, sind zudem in westdeutschem oder ausländischem Besitz und beziehen Forschungs- und Entwicklungsleistungen von ihren Muttergesellschaften.

Auffällig ist noch ein weiterer Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland: In ostdeutschen Unternehmen ist FuE äußerst personalintensiv: Das Verhältnis von Personalaufwendungen zu Sachaufwendungen liegt dort bei 2,7, in Westdeutschland bei 1,8 (Wissenschaftsstatistik 1998). Ein Grund hierfür ist, daß der Anteil der Sachaufwendungen an den gesamten FuE-Aufwendungen mit wachsender Unternehmensgröße zunimmt. Insoweit reflektiert die hohe Personalintensität bei FuE auch die kleinbetriebliche Größenstruktur in den neuen Ländern. Hinzu kommt, daß die Förderung von FuE dort vornehmlich am Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit ansetzt: Seit 1992 wird ein Zuschuß von 40 vH zu den FuE-Personalaufwendungen gewährt. Dies bewirkt eine Allokationsverzerrung zugunsten des FuE-Personaleinsatzes.¹¹³

Alles in allem sind vor allem eigenständige ostdeutsche Industrieunternehmen stark in Forschung und Entwicklung engagiert (Tabelle 101). Rund drei Fünftel davon (mit mehr als zwei Dritteln aller Beschäftigten) entwickeln ihre Produkte selbst, und die Hälfte tut das bei neuen Produktionsverfahren. Die Möglichkeit, Entwicklungsleistungen von außen zuzukaufen, wird nur von einem Siebtel bzw. einem Achtel der Unternehmen genutzt. Auffällig ist, daß ein Viertel bzw. ein Drittel der Unternehmen meint, auf FuE-Leistungen gänzlich verzichten zu können. Etwas anders ist das Bild bei Unter-

¹¹² Eine gewisse Verzerrung könnte sich auch dadurch ergeben, daß hier lediglich Unternehmen erfaßt sind, die tatsächlich Innovationsaufwendungen aufweisen. Die SV-Wissenschaftsstatistik — die alle Unternehmen erfaßt — kommt aber zu ähnlichen Resultaten.

¹¹³ Zwar werden auf indirektem Wege — durch verschiedene Formen der Investitionsförderung — auch FuE-Sachinvestitionen gefördert. Die Höhe dieser Begünstigung ist aber geringer als die FuE-Personalförderung.

Tabelle 101: Ostdeutsche Industrieunternehmen mit und ohne Produkt- und Verfahrensentwicklung 1995 und 1998 (Strukturen in vH)

	Produktentwicklung				Verfahrensentwicklung			
	1995		1998		1995		1998	
	Unternehmen	Beschäftigte	Unternehmen	Beschäftigte	Unternehmen	Beschäftigte	Unternehmen	Beschäftigte
<i>Eigenständige Unternehmen</i>								
Unternehmen, die Entwicklungsleistungen selbst erbringen,	62	72	59	68	56	67	52	61
im wesentlichen zukaufen, nicht benötigen	14	14	13	11	12	13	14	13
Insgesamt	24	14	28	21	32	20	34	26
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen</i>								
Unternehmen, die Entwicklungsleistungen selbst erbringen,	52	49	–	–	45	49	–	–
im wesentlichen zukaufen, im wesentlichen aus dem Unternehmensverbund beziehen, nicht benötigen	8	11	–	–	11	12	–	–
Insgesamt	26	31	–	–	26	29	–	–
Insgesamt	14	9	–	–	18	10	–	–
Insgesamt	100	100	–	–	100	100	–	–

Quelle: Umfragen des DIW vom Frühjahr 1995 und von Anfang 1998.

nehmen mit westdeutschen oder ausländischen Eigentümern: Hier spielt naturgemäß der Bezug von FuE-Leistungen von der Muttergesellschaft eine bedeutsame Rolle. Dennoch gibt rund die Hälfte der Unternehmen an, selbst FuE-Tätigkeiten durchzuführen.

2. Ergebnisse von FuE

Die Aufwendungen für FuE sagen nur wenig über die Innovationsfähigkeit aus. Besser geeignet sind hierfür Indikatoren, die auf die Ergebnisse von FuE abstellen. Ein gebräuchlicher Indikator ist die regionale Verteilung der Patente. Hier ist der Anteil Ostdeutschlands mit knapp 6 vH (1997) an allen in Deutschland erteilten Patenten etwa ebenso hoch wie der Anteil an den gesamten FuE-Aktivitäten. Allerdings ist der Erkenntniswert von Patentdaten nicht unumstritten: Nicht jede Neuerung wird patentiert, und auch über den wirtschaftlichen Erfolg von Innovationen sagen Patentangaben nur wenig aus.

Ein anderer Indikator sind die Umsatzanteile bei erneuerten Produkten. Hier schneiden die ostdeutschen Unternehmen recht gut ab (Tabelle 102). Zu berücksichtigen ist allerdings, daß nach dem Übergang zur Marktwirtschaft angesichts des gravierenden Rückstands im Produktsortiment Neuerungen unumgänglich waren (vgl. auch Ludwig et al. 1997). Bei den gerade gegründeten Unternehmen waren ohnehin alle Produkte im Sortiment zunächst neu. Die Entwicklung seither — der Anteil „erheblich verbesserter Produkte“ geht zurück — spiegelt insofern einen natürlichen Anpassungsprozeß an westdeutsche Verhältnisse wider. Gleichwohl: Im Jahre 1995 — aktuellere Daten liegen aus dem Mannheimer Innovationspanel nicht vor — trugen Neuerungen weiterhin in überdurchschnittlichem Maße zu den Umsätzen ostdeutscher Unternehmen bei, jedenfalls bei den von der Umfrage erfaßten innovierenden Unternehmen.

Nur wenige Informationen gibt es über die wirtschaftliche Bedeutung von Neuerungen. Vergleichbare Daten aus einzelnen Regionen deuten darauf hin, daß in Sachsen die durch Innovationen erzielten Erträge je FuE-Beschäftigten deutlich niedriger ausfallen als in Baden oder der Region Hannover (Fritsch et al. 1997). Sächsische Unternehmen erwirtschafteten aus Produktneuerungen einen Ertrag von 138 000 DM je FuE-Beschäftigten, badische Unternehmen hingegen einen Betrag von 261 000 DM und niedersächsische immerhin einen Betrag von 220 000 DM. Als wichtigste Ursache für die niedri-

geren Erträge der sächsischen Unternehmen wird der zumeist geringe Neuerungsgrad von Innovationen genannt (Fritsch et al. 1997). Zudem werden Schwächen bei der Vermarktung vermerkt (Paasi 1997). So geben ostdeutsche Unternehmen einen deutlich geringeren Ausgabenanteil für Marketingaktivitäten aus als westdeutsche Unternehmen. Schließlich sind ostdeutsche Unternehmen noch relativ stark in der Forschung engagiert, westdeutsche Unternehmen dagegen in der experimentellen Entwicklung, die frühzeitig zu marktfähigen Produkten führt. Dies kann man so interpretieren, daß der Anpassungsprozeß bei FuE in den neuen Ländern noch nicht abgeschlossen ist.

Tabelle 102: Umsatzanteile bei verschiedenen Produktgruppen in Unternehmen mit Innovationen im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen und alten Bundesländern 1993–1995 (vH)

	Neue Bundesländer			Alte Bundesländer		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Umsatzanteile bei in den letzten zwei Jahren						
– erheblich verbesserten Produkten	44,2	39,7	39,0	25,1	27,6	27,7
– verbesserten Produkten	28,0	28,3	29,0	26,5	24,4	22,2
– nicht oder nur unwesentlich verbesserten Produkten	27,8	32,0	32,0	48,4	48,0	51,1

Quelle: Licht und Stahl (1997).

D. Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung: Hohe Unterbeschäftigung, rasche Einkommensangleichung

Mit der Einführung der Marktwirtschaft haben sich die Lebensbedingungen der Menschen in der früheren DDR stark verändert. Es gibt wohl nur wenige, bei denen sich die materiellen Lebensbedingungen nicht verbessert haben. Kehrseite der Medaille ist die anhaltend hohe Unterbeschäftigung. Sie ist ohne Zweifel für viele Menschen eine große Belastung. Das hat zur Folge, daß die wirtschaftliche Lage der ostdeutschen Bevölkerung oft — und nicht selten wider besseres Wissen — weniger positiv dargestellt wird, als sie tatsächlich ist.

I. Arbeitsmarkt

1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Das herausragende Problem des wirtschaftlichen Umbruchs in den neuen Bundesländern ist das enorme Ausmaß an Unterbeschäftigung. Im Durchschnitt des Jahres 1998 waren knapp 1,4 Mill. Personen arbeitslos gemeldet; das entspricht einer Arbeitslosenquote von rund 18 vH (Westdeutschland: rund 9 vH).¹¹⁴ Zur sogenannten offenen Arbeitslosigkeit muß jedoch noch die verdeckte in Form von Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und in von den Arbeitsämtern finanzierten Vollzeitweiterbildungsprogrammen hinzugezählt werden; das waren im Jahresdurchschnitt 1998 zusammen fast 500 000 Personen.

Vor Beginn des wirtschaftlichen Umbruchs stand außer Frage, daß es auf dem Gebiet der früheren DDR große Arbeitsmarktprobleme geben würde. Damit war schon allein angesichts der sehr hohen Erwerbsbeteiligung in der DDR, die unter anderem ein Spiegelbild der ineffizienten Produktionsweise war, zu rechnen: Vor der Wende waren dort rund 85 vH aller Personen im erwerbsfähigen Alter berufstätig; in den alten Bundesländern beträgt die Erwerbsquote nur etwa 70 vH. Beim gesamten Arbeitsvolumen waren die Unterschiede noch größer, denn es gab in der DDR eine vergleichsweise geringe Zahl von Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten.

Schon bald nach der Wende zeigte sich, daß die Befürchtungen nur allzu berechtigt waren: Ab dem Sommer 1990 nahm die Arbeitslosigkeit rapide zu. Der Anstieg wäre noch sehr viel stärker ausgefallen, wenn es nicht die erheblichen Abwanderungen von Erwerbstätigen in die alten Bundesländer und nicht die große Zahl von Pendlern gegeben hätte, die einen Arbeitsplatz in Westdeutschland oder in West-Berlin fanden.¹¹⁵ Vor allem aber wurde die Ausweitung der Arbeitslosigkeit durch den Einsatz immenser arbeitsmarktpolitischer Mittel in Grenzen gehalten (vgl. Kapitel B.V).

2. Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenzahlen bzw. Arbeitslosenquoten sind nur bedingt tauglich, um das Ausmaß individueller Betroffenheit anzuzeigen. Sie werden üblicherweise zu einem bestimmten Stichtag berechnet¹¹⁶ und stellen nur eine Momentaufnahme dar. Es muß auch der Blick auf die Bewegungsvorgänge bei der Gruppe der Arbeitslosen gerichtet werden.

¹¹⁴ Arbeitslose bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

¹¹⁵ Bis Ende 1991 war die Zahl der Ost-West-Pendler auf reichlich eine halbe Million gestiegen, danach ging sie wieder etwas zurück. Bis zu derselben Zeit wanderten etwa ebenso viele Arbeitskräfte in die alten Bundesländer ab. Der Exodus hatte allerdings auch negative Wirkungen, denn größtenteils gingen junge sowie qualifizierte Arbeitskräfte in den Westen.

¹¹⁶ Bei den monatlichen Arbeitsmarktberichten der Bundesanstalt für Arbeit ist es der letzte Werktag im Monat. Die Berechnung der Arbeitslosenquote für den Jahreszeitraum basiert auf der Mittelung dieser Stichtagserhebungen. Auch sie ist letztlich eine Momentaufnahme.

Tabelle 103: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland 1991–1998

	Jahresdurchschnittlicher Bestand	Bewegungsvolumen ^a	Umschlaghäufigkeit des Bestandes ^b	Fälle von Arbeitslosigkeit ^c
1991	913	2 490	1,36	2 085
1992	1 170	3 085	1,32	2 612
1993	1 149	2 920	1,27	2 598
1994	1 142	3 285	1,44	2 737
1995	1 047	3 642	1,74	2 885
1996	1 169	4 276	1,83	3 288
1997	1 364	4 414	1,62	3 529
1998	1 376	4 798	1,74	3 783
<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 1998	2 910	10 066	1,73	8 008

^aSumme der Zugänge in die Arbeitslosigkeit und der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit. — ^bBewegungsvolumen dividiert durch den mit 2 multiplizierten jahresdurchschnittlichen Bestand. — ^cSumme der Zahl der Arbeitslosen am Jahresanfang und der Zugänge im Laufe des Jahres (einschl. Personen, die im Laufe des Jahres mehrfach arbeitslos waren).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

Wie sich zeigt, übersteigen die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit und die Zugänge in die Arbeitslosigkeit zusammengenommen den durchschnittlichen Arbeitslosenbestand um ein Mehrfaches (Tabelle 103). Es ergibt sich, daß im Laufe des Jahres 1998 der Arbeitslosenbestand in Ostdeutschland rechnerisch 1,7mal umgeschlagen wurde. Dabei bleibt aber unberücksichtigt, daß die individuelle Verweildauer in der Arbeitslosigkeit sehr unterschiedlich ist. Im Juni 1997 war von den Personen, die aus dem Arbeitslosenbestand ausschieden, jeder Achte weniger als einen Monat arbeitslos gemeldet (Bundesanstalt für Arbeit 1998). Bei jedem Sechsten betrug die Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen einem Monat und drei Monaten, bei jedem Zweiten zwischen drei Monaten bis zu einem Jahr. Jeder Fünfte war länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet. Die Durchschnittsdauer der Arbeitslosigkeit bei diesem Personenkreis belief sich auf acht Monate; in den alten Bundesländern war sie ähnlich lang.

Ob und wie sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren verändert hat, darüber gibt die sogenannte Umschlaghäufigkeit des Arbeitslosenbestandes einige Hinweise.¹¹⁷ Danach hat im Zeitraum von 1991 bis 1996 die Fluktuation unter den Arbeitslosen zugenommen. Für diejenigen Personen, die arbeitslos wurden, verkürzte sich im Durchschnitt die Zeit der Arbeitslosigkeit. Im Jahre 1997 kehrte sich diese Entwicklung kurzfristig wieder um. Im letzten Jahr stieg die Umschlaggeschwindigkeit des Arbeitslosenbestandes dann wieder — hauptsächlich wohl deshalb, weil die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stark ausgeweitet wurden.

Weitergehende Informationen über die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit liefert das Sozio-oekonomische Panel. Bei dieser regelmäßigen Bevölkerungserhebung wird unter anderem nach dem jeweiligen Erwerbsstatus in einzelnen Monaten eines Jahres gefragt. Daten hierüber liegen bis zum Jahre 1996 vor.¹¹⁸ Danach war in Ostdeutschland im Laufe des Jahres 1996 reichlich ein Viertel aller Erwerbspersonen einmal — oder gar mehrmals — arbeitslos gemeldet (Tabelle 104). Die meisten pendelten zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit; ein Teil war nur eine Zeitlang arbeitslos, und die übrige Zeit verbrachte er entweder in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung, in einer häuslichen Betätigung oder im Ruhestand. Immerhin war ein Drittel das ganze Jahr über arbeitslos.

¹¹⁷ Auf die Umschlaghäufigkeit muß deshalb Bezug genommen werden, weil nur für die Jahre 1996 und 1997 Ergebnisse über die Bewegungsvorgänge vorliegen. In ihr spiegelt sich jedoch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nur näherungsweise wider (Freiburghaus 1978).

¹¹⁸ Diese Daten wurden in der Umfrage vom Frühjahr 1997 erhoben.

Tabelle 104: Erwerbspersonen^a in Ostdeutschland und deren Status (Struktur in vH)

	Juli 1990 bis März 1991	1991	1994	1996	Nachrichtlich: Westdeutschland 1996
Die ganze Zeit erwerbstätig	77	70	66	66	76
Eine Zeit erwerbstätig und eine Zeit nicht erwerbstätig, ohne arbeitslos gemeldet zu sein	12	10	8	6	11
Eine Zeit erwerbstätig und eine Zeit arbeitslos gemeldet	7	11	12	12	5
Die ganze Zeit arbeitslos gemeldet	1	3	7	8	4
Eine Zeit arbeitslos gemeldet und eine Zeit nicht erwerbstätig, ohne arbeitslos gemeldet zu sein	2	3	5	5	3
Eine Zeit erwerbstätig, eine Zeit arbeitslos gemeldet und eine Zeit nicht erwerbstätig, ohne arbeitslos gemeldet zu sein	1	3	2	3	1
Insgesamt	100	100	100	100	100

^aEinschließlich Personen, die im Laufe des jeweiligen Zeitraums in den Ruhestand gewechselt sind.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

In welcher Zahl Ostdeutsche irgendwann einmal Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht haben, zeigt sich in der längerfristigen Retrospektive. Von den befragten Erwerbspersonen war fast die Hälfte seit Mitte 1990 ein oder mehrmals arbeitslos gewesen, von den befragten Erwerbstätigen war es etwa ein Drittel. In den alten Bundesländern lagen die entsprechenden Anteilswerte bei einem Viertel bzw. bei knapp einem Fünftel.

Die verbreitete Arbeitslosigkeit berührt auch die Erwerbstätigen, die einen vermeintlich festen Arbeitsplatz haben. Vom Sozio-oekonomischen Panel werden regelmäßig die Befragten um Auskunft gebeten, ob sie sich um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes sorgen.¹¹⁹ Danach sind solche Sorgen in Ostdeutschland viel verbreiteter als in Westdeutschland. Im Osten gab ein Viertel aller Erwerbstätigen zu verstehen, daß man den eigenen Arbeitsplatz als unsicher ansah, im Westen war es dagegen ein Achtel (Tabelle 105). Allerdings hat es im Laufe der Zeit in dieser Hinsicht eine Angleichung gegeben: Die Be-

Tabelle 105: Erwerbstätige in Ostdeutschland und Westdeutschland, die sich große Sorgen um ihren Arbeitsplatz machen

	Anteil an allen Erwerbstätigen ^a (vH)	
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Frühjahr 1990	–	8
Sommer 1990	38	–
Frühjahr 1991	46	6
Frühjahr 1992	37	8
Frühjahr 1993	24	7
Frühjahr 1994	22	10
Frühjahr 1995	24	10
Frühjahr 1996	20	10
Frühjahr 1997	23	13

^aOhne geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

¹¹⁹ Gefragt wird danach, ob sie sich um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes Sorgen machen. Antwortvorgaben sind: „Große Sorgen“, „Einige Sorgen“ und „Keine Sorgen“.

sorgnisse waren in Ostdeutschland in der ersten Phase der wirtschaftlichen Umstrukturierung, als ein großer Teil der Beschäftigungsverhältnisse zur Disposition stand, noch stärker als heute verbreitet. In den alten Bundesländern haben sie hingegen kontinuierlich zugenommen.

Inzwischen weist das ostdeutsche Erwerbspersonenpotential eine starke Segmentierung auf. Auf der einen Seite stehen diejenigen Personen, die sich faktisch und in ihrer eigenen Wahrnehmung in einer relativ stabilen Beschäftigungssituation befinden, und auf der anderen Seite diejenigen, die häufig zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit pendeln oder die gar über einen langen Zeitraum arbeitslos sind. Grob geschätzt dürften letztere reichlich ein Drittel der Erwerbspersonen in den neuen Bundesländern ausmachen. Auch in den alten Bundesländern gibt es eine solche Spaltung. Die Zahl der Arbeitslosen bzw. derjenigen Personen mit unsicherer Beschäftigung beläuft sich den verfügbaren Indikatoren zufolge aber dort nur auf ein Fünftel, allenfalls auf ein Viertel aller Erwerbspersonen.

3. Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen

Entgegen einem verbreiteten Eindruck gibt es in Ostdeutschland — gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹²⁰ — nicht weniger Arbeitsplätze als in Westdeutschland (Tabelle 106). Nimmt man das gesamte Arbeitsvolumen in den Blick, so ist das Ausmaß der Erwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern sogar größer als in Westdeutschland.¹²¹ Das hängt damit zusammen, daß die Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern stark auf die Ausübung einer Vollzeitstätigkeit fixiert sind; auch gelegentliche Beschäftigungsverhältnisse sind dort nach wie vor sehr viel weniger verbreitet. Es ist allerdings zu beachten, daß in den neuen Bundesländern ein relativ großer Teil der Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht.

Tabelle 106: Erwerbsstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter^a in Ostdeutschland und Westdeutschland 1990^b und 1997^c

	1990		1997	
	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdeutschland
Erwerbstätige	84	67	61	66
Vollzeiterwerbstätige	71	52	51	50
Teilzeiterwerbstätige	10	9	6	11
Personen in betrieblicher Ausbildung	3	4	4	3
Geringfügig Beschäftigte	0	2	0	2
Nichterwerbstätige	16	33	39	34
Arbeitslose und Arbeitsuchende ^d	1	4	15	6
Schüler, Studenten ^e	3	6	6	6
Personen im Ruhestand	7	9	11	7
Sonstige	5	14	6	14
Insgesamt	100	100	100	100

^aIm Alter von 16 bis 65 Jahren. — ^bErhebung in Ostdeutschland vom Sommer 1990 und in Westdeutschland vom Frühjahr 1990. — ^cErhebung vom Frühjahr 1997. — ^dArbeitslos Gemeldete und Arbeitsuchende, die sofort eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden. — ^eEinschließlich FuU.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

¹²⁰ Wird die gesamte Bevölkerung zum Maßstab genommen, ergibt sich ein ähnlicher Befund. So bestritten nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes von 1998 im Osten wie im Westen 38 vH der Einwohner ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit.

¹²¹ Den Ergebnissen des Mikrozensus von 1997 zufolge betrug die durchschnittliche effektive Arbeitszeit eines Erwerbstätigen in Ostdeutschland 39,3 Stunden pro Woche und die eines Erwerbstätigen in den alten Bundesländern 37,1 Stunden pro Woche. Multipliziert man diese Stundenzahl mit der Zahl aller Erwerbstätigen und setzt das auf diese Weise ermittelte Arbeitsvolumen in Beziehung zu der Bevölkerung, dann ergibt sich, daß auf einen Einwohner im erwerbsfähigen Alter in Ostdeutschland etwa eine Wochenarbeitsstunde mehr entfällt als in Westdeutschland.

Sehr viel höher als in den alten Bundesländern ist in den neuen Bundesländern immer noch die Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Der wichtigste Grund ist, daß es in Ostdeutschland vergleichsweise viele verheiratete Frauen gibt, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen möchten, weil sie ihren Lebensmittelpunkt im Beruf und nicht etwa im Haushalt oder bei der Kindererziehung sehen. Gleichwohl ist die Erwerbsquote insgesamt seit der Wende kräftig gesunken. Darin spiegeln sich vor allem die massenhaften Frühverrentungen. So gibt es in den neuen Bundesländern bei den unter 65jährigen nun sehr viel mehr Personen im Ruhestand als vor der Wende und auch als in Westdeutschland. Im Westen hat der Anteil der Rentner und Pensionäre an dieser Bevölkerungsgruppe im Vergleich zu 1990 sogar abgenommen — nicht zuletzt deshalb, weil dort die Hürden für den Eintritt in den Vorruhestand höher gelegt wurden. Gesunken ist die Erwerbsquote in den neuen Bundesländern zudem, weil mehr Personen als früher an schulischer und universitärer Ausbildung sowie an beruflicher Weiterbildung teilnehmen. Dies hängt allerdings auch mit der angespannten Lage auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt zusammen: So besuchen zahlreiche Jugendliche nur deshalb berufsvorbereitende Lehrgänge, weil sie keinen Ausbildungsplatz finden. Des weiteren gibt es auch nicht wenige Erwachsene, die sich mangels Beschäftigungsmöglichkeit in schulischen, von den Arbeitsämtern finanzierten Qualifizierungsmaßnahmen weiterbilden.

Besser als auf der Basis von Querschnittsdaten läßt sich der Einfluß der wirtschaftlichen Umwälzungen auf das Erwerbsverhalten der Ostdeutschen anhand von Längsschnittdaten skizzieren.¹²² Nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels waren im Frühjahr 1997 knapp zwei Drittel derjenigen Personen, die im Sommer 1990 einen Beruf ausübten oder sich in einer betrieblichen Ausbildung befanden, noch erwerbstätig (Tabelle 107). Die anderen waren zumeist arbeitslos oder im Ruhestand. In den alten Bundesländern gingen von den Erwerbstätigen des Jahres 1990 sieben Jahre später noch drei Viertel einer beruflichen Tätigkeit nach. Von den anderen Personen war die eine Hälfte im Ruhestand; die andere Hälfte setzte sich etwa zu gleichen Teilen aus Personen zusammen, die als arbeitslos zählen oder die im Haushalt tätig sind.

Die wenigsten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt hatten nach der Wende jüngere Personen, vor allem solche, die anfangs noch eine — zumeist weiterführende — Schule oder eine Hochschule besuch-

Tabelle 107: Ostdeutsche Erwerbstätige und Nichterwerbstätige im erwerbsfähigen Alter^a und deren Erwerbsstatus in den Jahren 1990 und 1997

	Erwerbsstatus 1990 ^b					
	Vollzeit- erwerbstätige	Teilzeit- erwerbstätige	Personen in betrieb- licher Ausbildung	Arbeitslose und Arbeitsuchende	Schüler, Studenten	Sonstige
	<i>davon waren ... vH im Jahr 1997^c</i>					
Vollzeiterwerbstätige	59	22	53	17	69	38
Teilzeiterwerbstätige	5	21	0	0	4	15
Personen in betrieblicher Ausbildung	1	2	3	0	4	0
Geringfügig Beschäftigte	0	1	2	3	0	2
Arbeitslose und Arbeit- suchende ^d	13	20	12	32	3	22
Schüler, Studenten (einschließlich FuU)	2	1	13	16	12	2
Personen im Ruhestand	15	29	0	22	0	11
Sonstige	4	4	17	11	8	10
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

^aIm Alter von 16 bis 65 Jahren. — ^bErhebung in Ostdeutschland vom Sommer 1990 und in Westdeutschland vom Frühjahr 1990. — ^cErhebung vom Frühjahr 1997. — ^dArbeitslos Gemeldete und Arbeitsuchende, die sofort eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

¹²² Bei der Auswahl des zu untersuchenden Personenkreises gibt es mehrere Möglichkeiten. Hier wird das Augenmerk auf diejenigen Personen gerichtet, die 1990 im erwerbsfähigen Alter (von 16 bis 65 Jahren) waren und noch nicht in den Ruhestand übergewechselt waren.

ten. Diese konnten auch sehr viel besser im Erwerbsleben Fuß fassen als jene, die damals in einer betrieblichen Ausbildung waren. Schüler und Studenten hatten wohl wegen ihrer höheren Qualifikation bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt als Lehrlinge, die mit ihrer Facharbeiterausbildung offenbar einer starken Konkurrenz der bereits Erwerbstätigen ausgesetzt waren.

II. Einkommensentwicklung

Die Bürger der DDR waren gegen die Fährnisse des Lebens weitgehend sozial abgesichert. Es gab nicht nur Schutz gegen Krankheit und Erwerbsunfähigkeit im Alter, sondern es wurde ihnen auch durch die DDR-Verfassung (Art. 24, Abs. 1) ein Arbeitsplatz garantiert. Ihr materieller Lebensstandard war an westlichen Verhältnissen gemessen hingegen bescheiden. Zwar war die materielle Grundversorgung gesichert, doch es mangelte an vielen Gütern und Diensten, besonders an solchen, die zum sogenannten gehobenen Bedarf zählten.

Es steht außer Zweifel, daß sich der Lebensstandard der Ostdeutschen inzwischen stark verbessert hat. Allerdings läßt sich das tatsächliche Ausmaß nicht exakt bestimmen. Ein Vergleich der damaligen mit der heutigen Kaufkraft wirft große methodische Probleme auf — weil sich der solchen Berechnungen zugrundeliegende Warenkorb stark verändert hat und weil insbesondere die Qualität der Güter heute oft eine ganz andere ist; das gilt für einen Großteil der langlebigen Konsumgüter, für Wohnungen und selbst für die meisten Lebensmittel. Deshalb muß sich ein solcher Vergleich auf die Entwicklung der Einkommen beschränken.¹²³ Nach den Ergebnissen des Sozio-oekonomischen Panels,¹²⁴ die allerdings nur über die Einkommensentwicklung in der Zeit von 1991 bis 1995 Auskunft geben, zeigt sich folgendes:

- In den neuen Bundesländern sind die Haushaltseinkommen nominal rasch gestiegen. So erhöhten sich die Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit im genannten Zeitraum um 40 vH (Tabelle 108). Nicht ganz so kräftig fiel der Anstieg bei den Nettoerwerbseinkommen aus, weil die meisten Einkommensbezieher in eine höhere Steuerprogression hineinwuchsen und weil sich die Beitragssätze für die Sozialversicherung erhöhten. Sehr viel schneller als die Erwerbseinkommen stiegen die Transfereinkünfte: Sozialrenten, Arbeitslosenunterstützung, sonstige Leistungen der Arbeitsämter, Wohngeld, Sozialhilfe, Kindergeld, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz u.ä. erhöhten sich in der Summe um reichlich 80 vH.
- Im selben Zeitraum haben die Verbraucherpreise zwar ebenfalls kräftig angezogen, aber bei weitem nicht so stark wie die Einkommen. So haben sich die bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen um knapp die Hälfte erhöht, die Verbraucherpreise dagegen lediglich um knapp ein Drittel. Folglich hatten die ostdeutschen Haushalte im Durchschnitt einen realen Einkommenszuwachs von etwa einem Achtel zu verzeichnen.¹²⁵ Die westdeutschen Haushalte mußten dagegen bei den verfügbaren Einkommen real einen Verlust von etwa 5 vH hinnehmen.

¹²³ Fokussiert werden sollen insbesondere die Einkommen der Haushalte, denn für den materiellen Lebensstandard der Individuen ist es letztlich entscheidend, wieviel an Einkommen ihrer Lebensgemeinschaft zufließen. Aber die Haushaltseinkommen sind bei einer Reihe von Fragestellungen kein hinreichender Maßstab für die materiellen Lebensbedingungen eines Haushalts — und zwar vor allem deshalb nicht, weil der Einkommensbedarf stark von der Zahl der Haushaltsmitglieder abhängt. So hat bei gleichem Einkommen ein Ein-Personen-Haushalt eine sehr viel günstigere Einkommensposition als eine Familie mit mehreren Kindern. Diesem Umstand wird mit einer Gewichtung der Haushaltseinkommen Rechnung getragen. Um die Einkommen mit dem Bedarf eines Haushalts entsprechend der in ihm lebenden Erwachsenen und Kinder zu gewichten, gibt es mehrere einschlägige Verfahren. Sie unterscheiden sich insgesamt nur wenig voneinander. Hier wurde das OECD-Konzept verwendet.

¹²⁴ Eine andere Datenquelle könnten die laufenden Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte sein, doch weist diese Statistik keine Trennung mehr zwischen neuen und alten Bundesländern auf. Eine weitere Quelle ist die im letzten Jahr durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; deren Ergebnisse liegen bisher erst zu einem kleinen Teil vor.

¹²⁵ Tatsächlich dürfte der Realeinkommenszuwachs aber größer sein. Denn bei der amtlichen Preisstatistik können Qualitätsverbesserungen für die Güter des privaten Verbrauchs erfahrungsgemäß nur unzureichend erfaßt werden. Der Preisanstieg wird deshalb überzeichnet. Das ist ein generelles Problem. Insbesondere durch die Umschichtungen im Waren-

Tabelle 108: Jahreseinkommen, Einkommensteuer und Sozialabgaben je Haushalt in Ostdeutschland und Westdeutschland 1991–1995

Jahr ^a	Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen (brutto)		Einkommensteuer und Sozialabgaben		Öffentliche Transfers, Renten, Pensionen		Verfügbare Einkommen			
							insgesamt		nach dem Bedarf gewichtet ^b	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
	<i>in 1 000 DM</i>									
1991	27 530	50 600	6 660	13 700	6 960	10 800	27 830	47 700	17 770	33 140
1992	33 100	52 450	8 480	14 500	8 920	10 950	33 540	48 900	21 110	34 240
1993	36 600	52 990	9 660	14 660	10 860	11 390	37 800	49 720	24 990	34 870
1994	38 670	54 400	10 600	15 480	12 220	11 820	40 290	50 740	26 810	35 230
1995	38 410	56 720	10 890	16 530	12 790	11 100	40 310	51 290	27 160	35 710
	<i>1991 = 100</i>									
1992	120	104	127	106	128	101	121	103	119	103
1993	133	105	145	107	156	105	136	104	141	105
1994	140	108	159	113	176	109	145	106	151	106
1995	140	112	164	121	184	103	145	108	153	108
	<i>Westdeutschland = 100</i>									
1991	54	100	49	100	64	100	58	100	54	100
1995	68	100	66	100	115	100	79	100	76	100

^aJahreseinkommen ermittelt anhand der Erhebung jeweils im Frühjahr des Folgejahres. — ^bNach dem OECD-Konzept.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

- Die nominal stärksten Einkommenszuwächse konnten diejenigen Haushalte verbuchen, deren Einkommen sich überwiegend aus Transferleistungen des Staates und der Sozialversicherungsträger zusammensetzt (Tabelle 109). So ist bei den Rentnerhaushalten das Einkommen im untersuchten Zeitraum um drei Viertel gestiegen; bei den Haushalten, die überwiegend von Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe oder anderen Hilfen leben, war der Anstieg sogar noch höher. Die geringste Steigerung bei den bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen erzielten dagegen diejenigen Haushalte, die ihren Lebensunterhalt im wesentlichen durch Erwerbstätigkeit bestreiten und in denen minderjährige Kinder leben. Die westdeutschen Verhältnisse zum Maßstab genommen, gab es allerdings bei den Rentnern auch den größten Nachholbedarf. Bei den Erwerbstätigenhaushalten mit Kindern war er dagegen am geringsten.
- Im Jahre 1995 lag das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Ostdeutschland nur noch etwa 20 vH unter dem westdeutschen Niveau. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dort die Kaufkraft der Einkommen damals höher als in Westdeutschland war und wohl immer noch ist. So konnten 1995 die ostdeutschen Verbraucher für 91 DM die gleiche Gütermenge erwerben, für die die westdeutschen Verbraucher 100 DM zahlten (DIW et al. 1998a). Real hatten sich demzufolge die ostdeutschen Haushalte 1995 bis auf 90 vH dem westdeutschen Einkommensniveau genähert.
- Im Hinblick auf den Grad der Anpassung zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede. So konnten sich die Haushalte von Rentnern näher an das westdeutsche Einkommensniveau heranschieben als Erwerbstätigenhaushalte. Bei ersteren wiederum standen im Ost-West-Vergleich Zwei-Personen-Haushalte besser da als Ein-Personen-Haushalte. Das liegt vor allem daran, daß bei Rentner(ehe)paaren in den neuen Bundesländern häufiger als in Westdeutschland beide Partner Altersbezüge aufgrund früherer Erwerbstätigkeit beziehen. Am stärksten haben sich Haushalte mit erwachsenen Kindern dem westdeutschen Einkommensniveau angenähert. Dabei schlägt zu Buche, daß diese Haushalte im Osten mehrere Einkommensbezieher haben. Ähnliches gilt für Erwerbstätigenhaushalte mit minderjährigen Kindern; auch dort sind die Einkommensunterschiede zwischen Ost und West nicht

korb hin zu qualitativ höherwertigen Gütern haben die ostdeutschen Verbraucher wohl stärker als die westdeutschen von Qualitätsverbesserungen profitiert.

Tabelle 109: Jahreseinkommen von ausgewählten Haushaltsgruppen in Ostdeutschland 1991 und 1995

Haushalte, deren Einkommen überwiegend ^c aus ... besteht	Verfügbares Einkommen ^a (bedarfsgewichtet ^b)			
	1991	1995	Veränderung 1995 gegenüber 1991 in vH	1995 Westdeutschland = 100
Einkommen aus Erwerbstätigkeit	20 310	29 110	43,3	80,0
darunter:				
Ein-Personen-Haushalt	17 150	24 950	45,5	73,8
Paare ohne Kinder	21 050	33 420	58,7	75,2
Alleinerziehende	15 980	22 660	41,8	84,5
Paare mit Kindern unter 16 Jahren	19 730	27 030	37,0	85,1
Paare mit Kindern über 16 Jahren	25 390	36 640	44,3	88,0
Paare mit Kindern über und unter 16 Jahren	21 110	29 360	39,1	83,2
Renten, Pensionen	13 230	23 160	75,0	81,7
darunter:				
Ein-Personen-Haushalt	11 520	21 050	82,8	79,1
Paare	15 700	26 440	68,3	84,3
Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Leistungen nach dem Bafög u.ä.	8 350	15 320	83,6	159,8
Alle Haushalte	17 770	26 080	46,8	81,1

^aOhne kalkulatorische Einkommen aus eigenem und selbstgenutztem Wohnraum. — ^bNach dem OECD-Konzept. — ^cZu mehr als 60 vH.

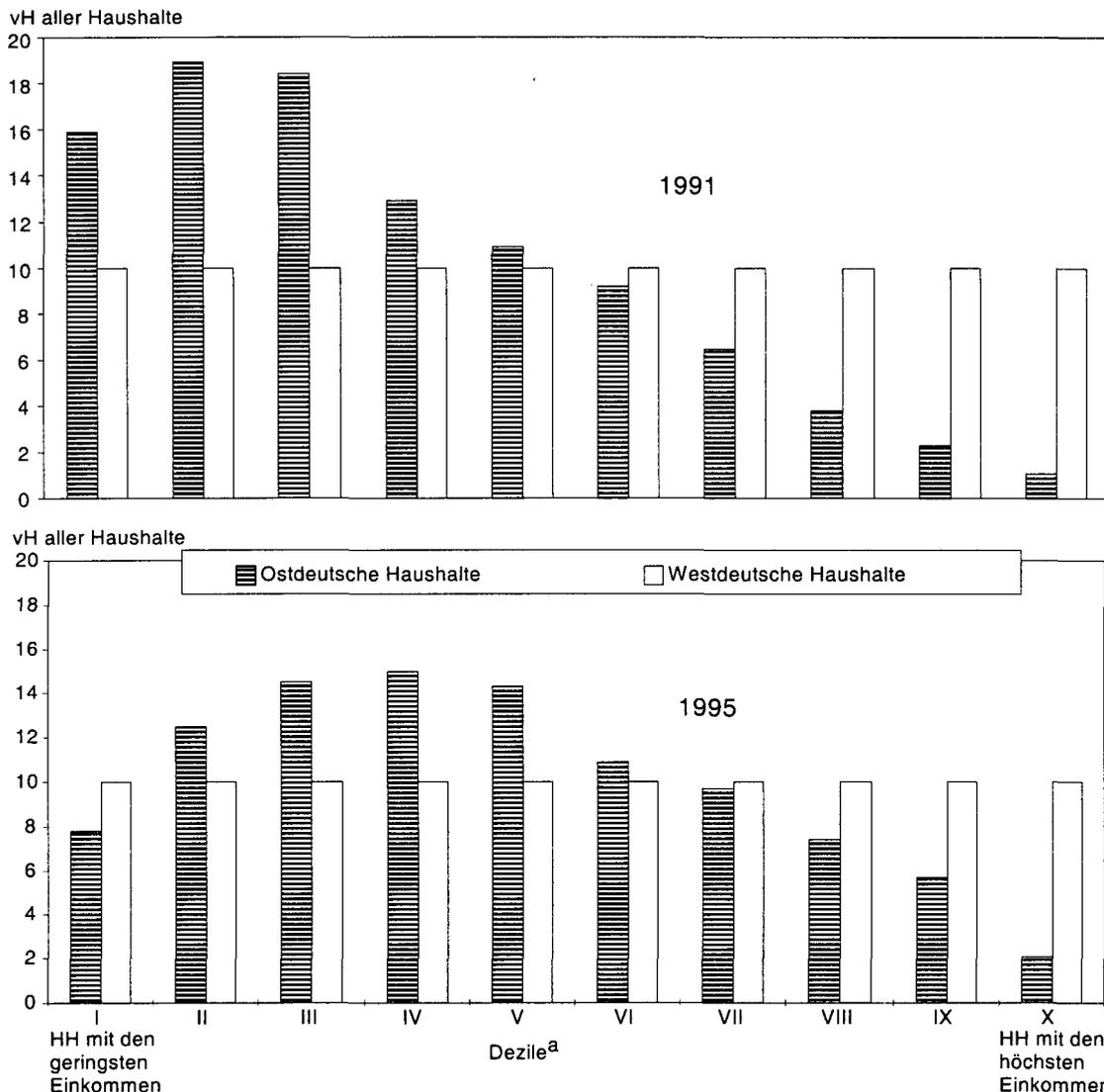
Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

mehr sehr groß. Recht weit ist dagegen noch der Abstand bei Erwerbstätigenhaushalten von Alleinstehenden und von Paaren ohne Kinder — vor allem deshalb, weil sie sich im wesentlichen nur auf ihre Einkommen aus Erwerbstätigkeit stützen. Ein Sonderfall sind diejenigen Haushalte, deren Einkommen überwiegend aus Arbeitslosenunterstützung und anderen staatlichen Transfers besteht. In Ostdeutschland haben diese Haushalte im Schnitt ein höheres Einkommen als in Westdeutschland. Und schließlich: Im Osten gibt es vergleichsweise viele Haushalte, die vornehmlich von Arbeitslosenunterstützung leben, im Westen dagegen vergleichsweise viele, die auf Sozialhilfe angewiesen sind.

- Alles in allem hatte schon im Jahre 1995 ein großer Teil der ostdeutschen Haushalte mit dem Einkommen westdeutscher Haushalte gleichziehen können. So kam — unter Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede zwischen Ost und West — die Hälfte aller Haushalte in den neuen Bundesländern auf ein bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen, das dem der mittleren vier von zehn Einkommensgruppen in den alten Bundesländern entsprach (Schaubild 12). Haushalte, die bei den hohen Einkommen mithalten konnten, gab es indes noch nicht sehr viele. Allerdings finden sich in den neuen Bundesländern auch weniger Haushalte als im Westen, die nur über ein sehr geringes Einkommen verfügen. Es gibt also im Osten eine merklich geringere Streuung der Einkommen als im Westen. Allerdings ist eine zunehmende Differenzierung im Gange: Im Jahre 1991 lagen die Haushaltseinkommen im Osten noch viel dichter beieinander als vier Jahre später.
- Erhebliche Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern zeigen sich bei der Zusammensetzung der Quellen, aus der die Haushaltseinkommen gespeist werden. Die ostdeutschen Haushalte erzielen geringere Vermögenseinkünfte als die westdeutschen (Tabelle 110). Zudem nutzen sie weniger häufig eigenen Wohnraum. Allerdings holen sie in dieser Hinsicht auf.¹²⁶ Ein sehr viel größeres Gewicht als im Westen haben dagegen Sozialtransfers. Das gilt für die Altersbezüge, mehr aber noch für die sonstigen Leistungen. Die Bedeutung der Transfereinkünfte zeigt sich auch darin, daß diese in der Summe höher sind als die Zahlungen an Einkommensteuer und Sozialabgaben.

¹²⁶ Im Jahre 1993 lebten erst 19 vH der Ostdeutschen in einem Eigenheim oder in einer Eigentumswohnung, fünf Jahre später waren es bereits 26 vH. In Westdeutschland blieb der Anteil konstant bei 44 vH.

Schaubild 12: Verteilung der ostdeutschen und westdeutschen Haushalte nach der Höhe der Einkommen 1991 und 1995



^aDezile der westdeutschen Haushalte (HH); ostdeutsche Haushalte entsprechend den Einkommen der westdeutschen Haushalte zugeordnet. Einkommen jeweils bedarfsgewichtet, in Ostdeutschland entsprechend der höheren Kaufkraft.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

Es steht außer Zweifel, daß sich seit 1995, dem Jahr, auf dem diese Analyse basiert, die Haushaltseinkommen in nominaler wie in realer Rechnung in den neuen Bundesländern weiter an die in den alten Bundesländern angeglichen haben. Denn seitdem sind alle gewichtigen Einkommensarten im Osten rascher gestiegen als im Westen — die Sozialrenten, die Leistungen an Arbeitslose, die Nettolöhne und -gehälter sowie die Vermögenseinkommen. Kaum stärker als im Westen haben sich dagegen die Verbraucherpreise erhöht.

Die deutliche Steigerung des Lebensstandards der Ostdeutschen zeigt sich nicht nur bei den Einkommen der Haushalte, sondern auch bei ihrer Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 1998 hat sich der Ausstattungsgrad im Vergleich zu 1993 praktisch überall deutlich verbessert. Bei einigen Gütern wurde das westdeutsche Ausstattungs-niveau mittlerweile erreicht oder sogar übertroffen — wie bei Kühlschränken,

Tabelle 110: Jahreseinkommen je Haushalt in Ostdeutschland und Westdeutschland und deren Herkunft 1991–1995 (vH)^a

	Ostdeutschland					Westdeutschland		Ost/West ^b	
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1995	1991	1995
1. Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen	100	100	100	100	100	100	100	54,4	67,7
davon:									
Einkommen aus Erwerbstätigkeit	97,7	94,9	93,8	92,9	92,5	86,2	86,0	61,7	72,8
Einkommen aus Vermögen	1,2	1,6	2,4	2,2	2,5	4,0	4,1	16,5	40,3
Kalkulatorisches Einkommen ^c	1,0	3,4	3,6	4,5	4,5	9,3	9,3	5,5	32,9
Private Transfers	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	14,7	62,4
2. Verfügbare Einkommen	100	100	100	100	100	100	100	58,3	78,6
davon:									
Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen (netto)	74,9	73,4	71,2	69,7	67,3	77,3	77,0	56,6	68,8
Renten, Pensionen	17,0	17,6	19,5	20,7	21,9	19,2	19,4	51,7	88,8
Staatl. Transfers ^d	8,1	9,0	9,2	9,6	10,8	3,5	3,7	133,5	231,6

^aJahreseinkommen ermittelt anhand der Erhebung jeweils im Frühjahr des Folgejahres. — ^bEinkommen je Haushalt in Ostdeutschland in vH der Einkommen je Haushalt in Westdeutschland. — ^cAus der Nutzung eigenen Wohnraums. — ^dArbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld u.ä.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

Tabelle 111: Ausstattung ostdeutscher und westdeutscher Haushalte mit langlebigen Gebrauchsgütern 1993 und 1998 (vH)

	Ostdeutsche Haushalte		Westdeutsche Haushalte	
	1993	1998	1993	1998
Kraftfahrzeuge				
Personenkraftwagen	66,2	70,6	73,9	76,2
davon:				
fabrikneu gekauft	31,8	36,6	37,9	37,1
gebraucht gekauft	37,7	40,1	40,7	44,7
Krafträder	10,9	8,1	7,7	11,5
Audio-, Videogeräte				
Fernsehgerät	96,2	97,8	95,3	94,4
Videorecorder	35,9	61,3	48,5	62,7
Videokamera	6,3	17,1	11,1	16,5
Hi-Fi-Anlage	.	55,9	.	69,9
Kommunikationstechnik				
Stationäres Telefon ^a	48,8	94,3	97,4	97,3
Mobiles Telefon, Handy	.	10,8	.	11,4
Faxgerät, PC-Fax	.	9,1	.	16,3
ISDN-Anschluß	.	3,1	.	6,1
Internet-Zugang	.	5,2	.	8,8
PC mit CD-ROM-Laufwerk	.	24,9	.	30,1
Haushaltsgeräte				
Kühlschrank	95,5	99,3	95,4	99,0
Gefrierschrank, -truhe	66,6	80,0	75,1	76,9
Geschirrspülmaschine	2,7	25,7	38,0	49,1
Waschmaschine	91,2	94,3	88,2	91,2
Wäschetrockner	1,5	13,6	24,3	33,1

^aEinschließlich schnurloser Telefone.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Gefriertruhen, Videorecordern, Videokameras, Fernsehgeräten oder Waschmaschinen, wobei teilweise schon vordem ein hohes Niveau erreicht war, jedenfalls in quantitativer Hinsicht (Tabelle 111). Weitgehend aufgeholt werden konnte der Rückstand auch beim Telefonanschluß.¹²⁷ Bei der Ausstattung mit Hi-Fi-Anlagen oder mit Personenkraftwagen weisen die ostdeutschen Haushalte dagegen noch einen Rückstand auf — wenn auch keinen sehr großen. Beim Besitz von Personenkraftwagen ist zu differenzieren: Bei den Haushalten mit einem Haushaltsvorstand, der jünger als 45 Jahre ist, liegt der Osten sogar vorn. Noch einen großen Rückstand weisen die Haushalte dort bei Wäschetrocknern, Geschirrspülern und modernen Heimcomputern auf; dabei handelt es sich um Güter, die auch bei westdeutschen Haushalten nicht zur Standardausstattung gehören.

III. Zufriedenheit mit der persönlichen Einkommenssituation

Am Vorabend der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion waren die Erwartungen der Menschen in der DDR sehr hoch gesteckt. Allgemein ging man davon aus, daß sich die materiellen Lebensbedingungen rasch verbessern würden und daß in nicht allzu ferner Zukunft ein Lebensstandard wie im Westen erreicht werden kann. Allerdings war auch die Unsicherheit recht groß, vor allem die Sorge um die Arbeitsplätze. Mit dieser diffusen Stimmungslage hing wohl zusammen, daß die Ostdeutschen im Sommer 1990 mit ihrer Einkommenssituation nicht unzufrieden waren (Tabelle 112). Beeinflußt wurde die damalige Einschätzung auch dadurch, daß bereits im Frühjahr 1990 die Löhne kräftig angehoben worden waren, aber auch dadurch, daß sich bereits erste Entlassungen ankündigten.

Als später die Welle der Entlassung einsetzte, kam es zu einer Desillusionierung, und die Zufriedenheit mit der eigenen wirtschaftlichen Lage nahm deutlich ab. Obwohl sich die Einkommenssituation der meisten ostdeutschen Haushalte erheblich verbesserte, erreichte erst im Frühjahr 1995 der Zufriedenheitswert wieder den Stand vom Sommer 1990. Andere Erhebungen — so etwa die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) — signalisieren für diesen Zeitraum zwar keinen Rückgang in der Bewertung.¹²⁸ Ebenso wie das Sozio-oekonomische Panel belegen sie aber, daß sich im längerfristigen Vergleich die Zufriedenheit der ostdeutschen Bevölkerung mit ihrer wirtschaftlichen Lage kaum verändert hat (Tabelle A22).

Tabelle 112: Zufriedenheit der ostdeutschen und westdeutschen Bevölkerung^a mit ihrem Haushaltseinkommen 1990–1997 (Index^{b,c})

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Frühjahr 1990	–	6,62
Sommer 1990	5,42	–
Frühjahr 1991	4,72	6,82
Frühjahr 1992	4,82	6,65
Frühjahr 1993	5,20	6,35
Frühjahr 1994	5,34	6,15
Frühjahr 1995	5,41	6,24
Frühjahr 1996	5,46	6,21
Frühjahr 1997	5,18	6,02

^aBevölkerung im Alter von über 16 Jahren. — ^b0=ganz und gar unzufrieden; 10=ganz und gar zufrieden. — ^cArithmetisches Mittel der Nennungen der Befragten.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

¹²⁷ Im Jahre 1989 hatte gerade einmal ein Sechstel der ostdeutschen Haushalte ein Telefon, im Jahre 1993 war es schon die Hälfte und im Jahre 1998 waren es fast alle.

¹²⁸ Das kann an methodischen Unterschieden zwischen den jeweiligen Umfragen liegen, aber auch an Fehlern bei der Längsschnittmessung.

Tabelle 113: Ostdeutsche und Westdeutsche^a nach ihrer Zufriedenheit mit dem Haushaltseinkommen sowie Haushaltseinkommen und Erwerbsstatus 1996 und 1997 (Index^{b,c})

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Personen mit Jahreshaushaltseinkommen ^d 1995 in Höhe von ...	1996	
weniger als 19 000 DM	4,15	4,81
19 000 DM bis 25 000 DM	5,18	5,37
25 000 DM bis 30 000 DM	5,43	5,98
30 000 DM bis 37 000 DM	5,88	6,24
mehr als 37 000 DM	6,53	6,95
Insgesamt	5,46	6,21
Erwerbsstatus	1997	
Selbständige ^e	5,60	5,79
Abhängig Beschäftigte	5,46	6,38
Personen in betrieblicher Ausbildung	4,64	5,10
Geringfügig Beschäftigte	5,06	6,56
Arbeitslose	3,77	4,13
Schüler, Studenten	3,43	4,85
Rentner, Pensionäre	5,90	6,19
Sonstige	4,35	5,85
Insgesamt	5,18	6,02

^aBevölkerung jeweils im Alter von über 16 Jahren. — ^b0=ganz und gar unzufrieden; 10=ganz und gar zufrieden. — ^cArithmetisches Mittel der Nennungen. — ^dVerfügbares Einkommen bedarfsgewichtet nach dem OECD-Konzept. — ^eEinschließlich mithelfender Familienangehöriger.

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW.

Alle diesbezüglichen Erhebungen kommen zu dem Befund, daß die Ostdeutschen ihre wirtschaftliche Lage weniger günstig einschätzen als die Westdeutschen. Bei den Westdeutschen hat freilich die Zufriedenheit im Laufe der letzten Jahre abgenommen — was angesichts der realen Einkommensverluste nicht verwundert. Auffällig ist, daß sowohl von den Ostdeutschen wie von den Westdeutschen die allgemeine Wirtschaftslage im Durchschnitt als schlechter empfunden wird als die eigene wirtschaftliche Situation.

Ob jemand mit seiner materiellen Situation zufrieden ist, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab — von ökonomischen Faktoren, von persönlichen Präferenzen oder von Charaktereigenschaften. Die Höhe der Einkommen hat allerdings einen dominanten Einfluß. Dies gilt sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland (Tabelle 113). Bemerkenswert ist, daß die Ostdeutschen über alle Einkommensklassen hinweg mit ihrer wirtschaftlichen Lage weniger zufrieden sind als die Westdeutschen. Unterschiede zeigen sich zudem bei einer Differenzierung nach dem Erwerbsstatus. Das ist plausibel, denn Erwerbsstatus und Einkommenshöhe sind oft eng aneinander gekoppelt. Vergleichsweise zufrieden sind im Osten die Rentner, die Selbständigen und auch die abhängig Beschäftigten; allerdings geben bei diesen Gruppen Ostdeutsche ein weniger günstiges Urteil ab als Westdeutsche. Gering ist die Zufriedenheit bei Arbeitslosen sowie Schülern und Studenten — im Osten wie im Westen.

Es ist sehr schwer zu sagen, warum die meisten Ostdeutschen mit ihren materiellen Lebensbedingungen unzufriedener sind als Westdeutsche, selbst wenn sie ein ähnlich hohes Einkommen haben. Eine Erklärung könnte die Theorie der Relativen Deprivation liefern (Stouffer 1950). Sie besagt auf einen kurzen Nenner gebracht, daß die Bewertung der eigenen wirtschaftlichen Situation nicht oder nicht allein davon abhängt, über wieviel Einkommen und Vermögen man selbst verfügt, sondern davon, wie sich die eigene Lage im Vergleich zur Lage anderer darstellt. Es könnte also sein, daß sich Ostdeutsche in vieler Hinsicht als benachteiligt fühlen — etwa weil sie schlechtere Chancen auf einen Arbeitsplatz haben oder weil sie meinen, daß sie weniger anerkannt werden. Aus der Allbus-Erhebung von 1996 ist bekannt, daß dieses Gefühl in der ostdeutschen Bevölkerung stärker verbreitet ist als in der westdeutschen. Das gilt — kategorisiert man die Bevölkerung wiederum nach ihrem Erwerbsstatus — für alle Gruppen (Tabelle 114).

Tabelle 114: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über ihren allgemeinen Lebensstandard 1996 (Index^{a,b})

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Erwerbstätige	2,28	2,70
davon:		
Selbständige	2,50	2,70
Abhängig Beschäftigte	2,27	2,70
Arbeitslose	1,82	2,21
Personen im Ruhestand	2,29	2,71
Sonstige Nichterwerbstätige	2,28	2,74
Gesamte Bevölkerung	2,23	2,69
<i>Nachrichtlich:</i>		
Gesamte Bevölkerung 1990	1,82	2,76

^aArithmetisches Mittel der Antworten darauf, ob die Befragten in gerechtem Maße am allgemeinen Lebensstandard partizipieren. — ^b1=sehr viel weniger als gerecht, 5=mehr als gerecht.

Quelle: Allbus; Berechnungen des DIW.

Wer sich benachteiligt fühlt oder wer mit seinem Einkommen und seinem Lebensstandard unzufrieden ist, hat zwei Möglichkeiten: Er kann auf seine eigenen Fähigkeiten setzen, um seine Lage zu verbessern, oder er kann Hilfe von anderen einfordern — etwa vom Staat oder von der Solidargemeinschaft. Ostdeutsche setzen häufiger als Westdeutsche auf den Staat. So sehen sie den Staat stärker in der Verantwortung im Hinblick auf die Nivellierung der Einkommensunterschiede, die Verbesserung des Lebensstandards der Alten und der Arbeitslosen sowie generell der Armen. Sie sind auch häufiger als Westdeutsche für eine Kontrolle der Preise (Tabellen 116 und A21). Da in den neuen Bundesländern größere Anteile an der Bevölkerung als in Westdeutschland auf Arbeitslose und auf Rentner entfallen, mag ein solches Ergebnis nicht überraschen. Allerdings zieht sich der Wunsch nach mehr Staatseingriffen durch alle Bevölkerungsgruppen. Nach der Allbus-Erhebung waren in den neuen Bundesländern 40 vH für Steuersenkung und 60 vH für höhere Sozialausgaben; in den alten Bundesländern war es genau andersherum (Tabelle 115).

Tabelle 115: Ostdeutsche und westdeutsche Bevölkerung und ihre Meinung zu der Alternative: „Steuern senken“ oder „Sozialetat erhöhen“ 1996

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	... vH der Befragten waren für ...			
	Steuern senken	Sozialetat erhöhen	Steuern senken	Sozialetat erhöhen
Erwerbstätige	44	56	69	31
davon:				
Selbständige	65	35	80	20
Abhängig Beschäftigte	43	57	68	32
Arbeitslose	35	65	55	45
Personen im Ruhestand	30	70	73	27
Sonstige Nichterwerbstätige	43	57	67	33
Gesamte Bevölkerung	40	60	68	32

Quelle: Allbus; Berechnungen des DIW.

Tabelle 116: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über die Verantwortung des Staates im Wirtschaftsgeschehen 1996 (Index^{a,b})

	Ziele und Aufgaben, für die der Staat nach Ansicht der Befragten verantwortlich bzw. nicht verantwortlich ist									
	Jedem einen Arbeitsplatz	Preis-kontrolle	Gesundheits-versorgung	Lebensstandard alter Menschen	Lebensstandard Arbeitsloser	Industrie-wachstum	Einkommens-nivellierung	Geld für arme Studenten	Wohnungen für Arme	Umwelt-gesetze
	<i>Ostdeutschland</i>									
Erwerbstätige	1,60	1,82	1,37	1,42	1,82	2,11	1,81	1,67	1,82	1,33
davon:										
Selbständige	1,79	1,93	1,48	1,48	2,05	2,12	1,95	1,69	2,00	1,48
Abhängig Beschäftigte	1,59	1,81	1,36	1,43	1,80	2,11	1,80	1,67	1,81	1,46
Arbeitslose	1,29	1,64	1,32	1,37	1,50	1,98	1,54	1,61	1,57	1,27
Personen im Ruhestand	1,41	1,50	1,28	1,22	1,56	1,92	1,50	1,52	1,58	1,25
Sonstige Nichterwerbstätige	1,76	1,95	1,48	1,63	1,91	2,10	1,88	1,77	1,81	1,39
Gesamte Bevölkerung	1,52	1,72	1,35	1,38	1,71	2,04	1,70	1,63	1,73	1,31
	<i>Westdeutschland</i>									
Erwerbstätige	2,10	2,20	1,55	1,59	2,13	2,31	2,30	1,90	2,09	1,47
davon:										
Selbständige	2,10	2,23	1,53	1,67	2,34	2,38	2,63	2,08	2,34	1,52
Abhängig Beschäftigte	2,10	2,20	1,55	1,58	2,12	2,30	2,27	1,89	2,07	1,46
Arbeitslose	1,70	2,07	1,40	1,49	1,73	2,21	2,01	1,80	1,81	1,42
Personen im Ruhestand	2,00	1,99	1,51	1,52	2,03	2,18	2,18	1,96	2,11	1,53
Sonstige Nichterwerbstätige	1,92	2,07	1,53	2,31	1,99	2,21	2,14	1,77	1,99	1,45
Gesamte Bevölkerung	2,02	2,13	1,53	1,56	2,07	2,26	2,23	1,89	2,06	1,47

^a1 = „immer verantwortlich“, 4 = „nie verantwortlich“. — ^bArithmetisches Mittel der Bewertungen.

Quelle: Allbus; Berechnungen des DIW.

E. Wirtschaftspolitische Überlegungen: Regionale Entwicklungspotentiale stärken

In dem Bild, das dieser Bericht von der wirtschaftlichen Situation in den neuen Bundesländern zeichnet, mischen sich Licht und Schatten:

- Was zunächst ins Auge fällt: Bei der wirtschaftlichen Erneuerung sind große Fortschritte zu verzeichnen. Es gibt einen beachtlichen Kreis von Unternehmen, die auf eigenen Füßen stehen und im Wettbewerb voll mithalten können. Die Kommunikationsverbindungen sind inzwischen auf dem modernsten Stand. Und auch die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur, die Sanierung des Wohnungsbestandes sowie die Beseitigung der Umweltschäden kommen gut voran.
- Was aber auch nicht übersehen werden darf: Eine größere Zahl von Unternehmen ist alles andere als gefestigt und läuft Gefahr, aus dem Markt gedrängt zu werden. Zudem verhärtet sich die hohe Unterbeschäftigung, weil keine zusätzlichen Arbeitsplätze auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt entstehen.

Man darf sich deshalb keinen Illusionen hingeben: Der Weg, den die ostdeutsche Wirtschaft zurückzulegen hat, ist noch lang.

Die drei Institute sind von Anfang an der Vorstellung entgegengetreten, daß der große Rückstand in wenigen Jahren und mit Hilfe umfangreicher Transferzahlungen aufgeholt werden kann. Entsprechend haben sie der Wirtschaftspolitik eine langfristige Orientierung angeraten: Es galt, günstige Voraussetzungen für unternehmerische Aktivitäten zu schaffen — durch die Förderung der Investitionstätigkeit und des Gründungsgeschehens sowie durch die Verbesserung der Infrastrukturausstattung. Die Ratio dieser Strategie war es, den neuen Bundesländern zu einer eigenständigen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbasis zu verhelfen. Dieses Ziel ist, wie heute eingeräumt werden muß, bislang nur zum Teil erreicht worden.

Die bisherige Entwicklung wird immer wieder zum Anlaß genommen, die Wirksamkeit der Politik in Frage zu stellen. Im Zentrum der Kritik steht dabei die besondere Wirtschaftsförderung für die neuen Länder, aber auch die den Länderhaushalten zur Kompensation fehlender Steuereinnahmen zur Verfügung gestellten Mittel. Die Kritik speist sich aus unterschiedlichen Motiven, und unterschiedlich sind auch die Vorschläge: Die einen wollen vor allem die Förderung aufstocken und sie um neue Instrumente ergänzen, die sich an den spezifischen Problemen von Unternehmen, die sich „trotz guter Perspektiven in Schwierigkeiten befinden“, orientieren. Die Förderung soll sich danach vor allem auf die Beseitigung von vermeintlichen „Schwachstellen“ konzentrieren. Die anderen wollen die Förderung dagegen möglichst rasch einschränken oder sogar beenden. Es gibt jedoch nach Meinung der Institute keine überzeugende Begründung weder für die eine noch für die andere Position. Sie raten dazu, die Wirtschaftsförderung — wie festgelegt — in der jetzigen Form bis zum Ende des Jahres 2004 fortzuführen.

Gleichwohl: Die Sonderförderung für Ostdeutschland, dies muß in Erinnerung gerufen werden, soll vor allem zum Ausgleich von Standortnachteilen dienen. Darüber hinaus soll sie die höhere Risikoanfälligkeit der Unternehmen abfedern, solange sie sich noch nicht voll im Markt etabliert haben. In dieser Hinsicht gibt es zwischen Wissenschaft und Politik auch keinen Dissens. Beide unterstreichen die Notwendigkeit einer kräftigen „Anschubfinanzierung“.

Es liegt freilich in der Logik dieser Konzeption, daß die Förderung als „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden wird — und daß sie dementsprechend zeitlich befristet und degressiv gestaltet sein sollte. Dies ist zwischen Politik und Wissenschaft nicht unumstritten. Die Institute geben zu bedenken, daß früher oder später die flächendeckende Förderung in eine selektive Regionalförderung überführt werden muß, weil sich nicht alle Regionen im Osten gleich entwickeln. Zudem ist mit Wirtschaftsförderung auf Dauer immer weniger auszurichten, wenn es um die Stärkung der Wettbewerbskraft der Unternehmen geht. Sie kann sogar Gewöhnungseffekte zur Folge haben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die

Frage: Wie lange kann noch an der bisherigen Konzeption festgehalten und in welcher Weise sollte sie den Gegebenheiten angepaßt werden? Diese Frage muß in absehbarer Zeit beantwortet werden. Im folgenden werden daher einige Abwägungshilfen gegeben.

Zweierlei sollte dabei ins Blickfeld gerückt werden: Erstens besitzt Ostdeutschland zwar als Ganzes immer noch Standortdefizite und eine alles in allem noch nicht gefestigte Unternehmenslandschaft. Doch diese Nachteile verlieren zunehmend an Gewicht. Zweitens kann Ostdeutschland immer weniger als einheitlicher Wirtschaftsraum gesehen werden. Die Entwicklung hat sich schon stark differenziert mit der Folge, daß manche Region im Osten schon besser dasteht als manche Region im Westen. In Sachen Sonderförderung-Ost — hierzu gehören neben der Investitionsförderung sowie anderen Formen der Eigen- und Fremdkapitalhilfe auch ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen — empfiehlt sich deshalb folgendes Vorgehen:

- An der flächendeckenden Sonderförderung der Bildung von Produktivkapital in Form der Investitionszulage sollte bis zum Auslaufen der bisherigen Regelungen Ende 2004 nicht gerüttelt werden. Das gebietet schon der Vertrauensschutz. Danach sollte sie eingestellt werden — und dies sollte schon bald glaubhaft angekündigt werden. Für eine Beendigung der Sonderförderung spricht, daß die Grenzerträge der Fördermaßnahmen erkennbar abnehmen. Auch wächst die Gefahr, daß Subventionsmentalität immer mehr um sich greift und daß Fehlinvestitionen induziert werden — denn eine als vorübergehend eingeführte Maßnahme kann ihre Wirkung ändern, wenn sie als dauerhaft angesehen wird. Statt dessen sollte eine gesamtdeutsche Regionalförderung — vor allem in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — sowie die EU-Strukturpolitik — vor allem im Rahmen der „Strukturfonds“ und der „Gemeinschaftsinitiative“ — zum Tragen kommen. Zudem sollte endlich eine bessere Koordinierung der Fördermaßnahmen erreicht werden; ungeachtet vielfacher gutachterlicher Ratschläge ist in dieser Hinsicht bisher nicht viel geschehen. So sollten die breitgefächerte Mittelstandsförderung und die Existenzgründungsförderung in einem Programm zusammengefaßt werden.
- Staatliche Hilfen für Unternehmen, die in Schwierigkeiten geraten, sollten tunlichst nicht mehr gewährt werden. Für deren Sanierung sind die Banken zuständig, nicht die BvS oder einzelne Landesregierungen. Es spricht nicht viel dafür, daß Unternehmen, die nach — im Extremfall — zehn Jahren Dauersubventionierung noch nicht saniert sind, jemals die Marktreife erlangen werden. Sie werden über kurz oder lang zu einer untragbaren Belastung für die Steuerzahler. Mit den dafür aufzuwendenden Mitteln ließe sich anderswo ein höherer Ertrag erzielen — auch in bezug auf die Arbeitsplätze.
- Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollte dagegen mit hoher Priorität fortgeführt werden. Hier bestehen noch erhebliche Defizite, vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene. Die Verteilung der Mittel sollte sich stärker als bisher am regionalen Entwicklungspotential orientieren: Es ist nach Ansicht der Institute zweckmäßiger, die Gelder für eine gewisse Zeit noch auf sogenannte Wachstumsknoten statt auf die ländlichen Räume zu konzentrieren. Die erforderlichen Beträge sollten im Rahmen von Bundesergänzungszuweisungen, des Länderfinanzausgleichs sowie der in Artikel 104 GG beschriebenen Gemeinschaftsaufgabe (etwa nach dem Städtebauförderungsgesetz oder dem Gemeindeförderungsgesetz) von Bund und Ländern gemeinsam bereitgestellt werden. Über die künftige Ausgestaltung sollte alsbald Klarheit geschaffen werden, um den nachgeordneten Gebietskörperschaften Planungssicherheit zu geben. Hier sollte der zeitliche Horizont über das Jahr 2004 hinausreichen.
- In dem Maße, wie die Nachteile bei den „harten“ Standortfaktoren an Gewicht verlieren, sollten die Mittel zur Beseitigung von Defiziten bei den „weichen“ Standortfaktoren umgeschichtet werden. Dazu zählen vor allem der Wohn- und Freizeitwert sowie die Umweltqualität. „Weiche“ Standortfaktoren machen einen wichtigen Teil des Entwicklungspotentials von Regionen aus. Bei der Ansiedlung von Unternehmen können sie sogar entscheidend sein, etwa wenn qualifizierte Arbeits-

kräfte benötigt werden, die mit ihren Familien von außen angelockt werden müssen. „Weiche“ Standortfaktoren lassen sich am besten dezentral beeinflussen. Das setzt voraus, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften entsprechend mit Finanzmitteln ausgestattet und von diesen zur Verbesserung der Standortbedingungen eingesetzt werden.

Die Diskussion um die Sonderförderung-Ost kann nicht losgelöst von einem anderen zentralen Thema geführt werden: die Zukunft der innerstaatlichen Umverteilungssysteme, insbesondere des Länderfinanzausgleichs. Die jetzigen Regelungen laufen zum Teil Ende 2004 aus. Die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern ebenso wie zwischen westdeutschen Geber- und Nehmerländern zeigen, daß hier sich mehrfach überschneidende Konfliktlinien bestehen.

Das Gesamtsystem des Finanzausgleichs soll jedem Bundesland — entsprechend seiner Einwohnerzahl — eine annähernd gleich große Finanzausstattung sichern. Dies wird derzeit durch ein kompliziertes, vierstufiges vertikales Umverteilungsverfahren erreicht. Die neuen Länder profitieren dabei nicht nur vom Finanzausgleich unter den Ländern, sondern auch von den Zahlungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Aus den BEZ fließen ihnen bis Ende 2004 jährlich 14 Mrd. DM für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich ihrer schwachen Finanzkraft zu. Dadurch stehen sich die ostdeutschen Länder sogar besser als die westdeutschen Länder.

Die Geberländer monieren, daß ihre Anreize zur Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation geschwächt werden, weil die Erträge zum großen Teil externalisiert werden. Die Nehmerländer halten dagegen, daß sie bei einer Verringerung der Finanzausweisungen wirtschaftlich noch weiter zurückfallen werden. Sie argumentieren, daß sie erst einmal in die Lage versetzt werden müssen, wirksame Eigeninitiativen zu entfalten.

Die Institute können im Rahmen dieses Berichts keine Vorschläge unterbreiten, auf welche Weise man den „gordischen Knoten“ durchhauen kann. Es mangelt nicht an Reformmodellen, deren Vor- und Nachteile in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich diskutiert werden. Nur soviel: Die Institute halten es für erforderlich, daß die Solidarität mit den ostdeutschen Ländern auch über das Jahr 2004 gewährt wird. Das sollte bei allen Interessengegensätzen nicht strittig sein, und ist es wohl auch nicht. Solidarität können die ostdeutschen Gebietskörperschaften freilich nur dann erwarten, wenn sie die ihnen zufließenden Mittel zur nachhaltigen Verbesserung ihrer Wirtschaftskraft einsetzen. Das geschieht nicht überall.

Die Stärkung der Wachstumskräfte ist die vordringliche Aufgabe für die Wirtschaftspolitik. Dazu gehört auch, daß Wachstumshemmnisse in Form von überflüssigen Regulierungen abgebaut werden. Auf diesem Gebiet könnten die ostdeutschen Länder auf vielen Gebieten eine Vorreiterrolle übernehmen — etwa bei der Liberalisierung des Ladenschlusses. Kontraproduktiv ist dagegen, daß Ostdeutschland von der Liberalisierung des Strommarktes ausgenommen ist.

Schließlich müssen auch die Tarifvertragsparteien an ihre Verantwortung erinnert werden. Sie sollten für die notwendige Kostenentlastung bei den Unternehmen sorgen. Da kaum realistische Aussichten bestehen, die Tariflöhne zu senken, sollten verstärkt Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung ins Auge gefaßt werden, um die Effizienz des Arbeitseinsatzes zu steigern. Auch die Begrenzung des Barlohnzuwachses zugunsten investiver Lohnbestandteile sollte ins Auge gefaßt werden. Auf diese Weise können den Unternehmen langfristige Finanzierungsmittel zugeführt werden, deren Beschaffung über den Kapitalmarkt ihnen vielleicht schwerfällt.

Bei einer Absenkung der Arbeitskosten durch solche Maßnahmen würden mehr Arbeitsplätze rentabel. Es käme zu zusätzlichen Einstellungen, und das wiederum würde die Arbeitsmarktpolitik entlasten. Die Arbeitsmarktpolitik wird in ihrer bisherigen Form angesichts ihrer geringen Wirksamkeit ohnehin zu überdenken sein. Insbesondere bei AB-Maßnahmen wird häufig nur ein Anschluß an einen (vorgezogenen) Ruhestand hergestellt. Hier handelt es sich um eine klassische Form der Sozialpolitik,

und das sollte auch in ihrer institutionellen Zuordnung sichtbar werden. Diese Maßnahmen haben im Leistungsspektrum der Bundesanstalt für Arbeit nichts zu suchen und sollten besser aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Auf eine „Sonderförderung-Ost“ bei den Arbeitsfördermaßnahmen kann schon jetzt verzichtet werden; es spricht nichts dafür, daß die neuen Bundesländer hierbei deutlich bessergestellt werden als die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland.

Nimmt man noch einmal alles zusammen in den Blick, so empfiehlt sich auf längere Sicht, daß die ostdeutschen Länder und die nachgeordneten Gebietskörperschaften den Aufbau-Ost in eigene Regie übernehmen. Diese hätten selbst ihre Aufgaben zu definieren und dazu passende Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Der Bund hätte sich dann vor allem auf die Gestaltung überregionaler Infrastrukturprojekte zu beschränken. Ihm bliebe allerdings die wichtige Aufgabe, gemeinsam mit den westdeutschen Ländern den ostdeutschen Gebietskörperschaften eine angemessene fiskalische Basis zu sichern. Wie das im einzelnen geschehen könnte, muß politisch — durch Verhandlungen — entschieden werden. Wichtig ist, daß die ostdeutschen Länder die Eigenverantwortlichkeit als eine große Chance für sich begreifen und diese nicht durch unangemessene Forderungen an den Bund und an die westdeutschen Länder verspielen.

Anhangtabellen und -übersichten

Tabelle A1: Bruttotransferleistungen^a des Bundes 1991–1998 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991–1998 kumuliert	Nachrichtlich: Transfers in vH der Gesamtausgaben 1997
<i>Infrastrukturausbau</i>										
Straßenbauplan	2,1	4,0	3,2	3,7	3,8	3,9	4,1	4,1	28,9	42
Kommunal. Straßenbau/ÖPNV	1,8	3,1	1,8	1,7	1,5	1,3	0,8	0,8	12,8	23
Bundeswasserstraßen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	3,8	31
Eisenbahnen (Vermögen)	5,3	6,6	7,0	10,4	9,3	9,0	8,5	9,8	65,8	39
<i>Kommunale Investition/</i>										
IFG Aufbau Ost	5,3	0,0	1,5	0,0	6,6	6,6	6,6	6,6	33,2	100
Förderung kultureller Infrastruktur	1,1	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0
Städtebau	0,8	0,4	0,4	0,5	0,8	0,7	0,6	0,6	4,8	86
Sozialer Wohnungsbau	0,7	1,4	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,9	6,2	28
Hochschulbau	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	5,1	25
Finanzhilfen Pflegeeinrichtungen Ost	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	0,1	0,8	2,5	100
Bundesvermögen/-bau	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7	6,1	6
SDAG Wismut	1,1	1,1	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	5,9	100
GA Wirtschafts-Infrastruktur	1,1	1,0	1,2	2,1	1,5	1,1	1,2	1,3	10,5	91
GA Agrar-Infrastruktur	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	2,3	35
<i>Leistungen an Unternehmen</i>										
GA Wirtschaft	0,9	1,7	2,5	1,1	1,6	1,9	1,7	1,6	13,0	90
<i>KfW-/ERP-Programme</i>										
(Zinszuschüsse)	0,0	0,0	0,4	1,0	1,5	1,5	1,6	2,1	8,1	91
Eigenkapitalhilfeprogramm	0,2	0,5	0,7	0,9	1,2	1,2	1,0	1,0	6,7	90
Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,5	0,5	1,4	3,5	100
Forschung, Technologie	0,8	1,6	2,0	2,2	2,4	2,4	2,1	2,2	15,7	17
GA Agrar	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	4,9	35
Gasölverbilligung	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,6	24
Zinshilfe Altschulden Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	2,6	0
Eisenbahnen (lfd. Zuschüsse)	2,4	2,9	3,1	4,7	4,2	3,2	3,0	2,6	26,1	23
Gewährleistungen	0,0	0,2	3,2	3,4	2,7	1,8	1,4	1,0	13,7	41
<i>Sozialleistungen</i>										
Wohngeld	0,4	1,7	1,3	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	7,1	20
BaföG	0,5	0,6	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	3,2	20
Kindergeld	5,3	5,1	3,4	3,4	4,0	5,2	5,1	5,0	36,5	14
Erziehungsgeld	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	6,2	11
Kriegsopferfürsorge/Versorgung	0,4	1,1	1,2	1,4	1,4	1,6	1,4	1,2	9,7	13
Zuschuß BA	5,9	8,9	24,4	10,2	6,9	13,8	9,6	14,1	93,7	100
Arbeitslosenhilfe, ABM u.ä.	2,8	4,7	4,5	5,5	7,0	8,0	9,3	10,6	52,4	29
Vorruhestand, Altersübergangsgeld	5,7	5,1	5,0	7,2	8,2	5,7	2,0	0,3	39,2	100
Sozialversicherung	9,5	10,2	11,0	13,4	15,5	16,7	18,2	19,2	113,7	19
<i>Sonstiges</i>										
Wesentliche Personalausgaben	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,6	0,8	0,7	5,2	3
Verteidigung	4,2	3,2	4,7	5,0	3,5	3,5	3,5	3,5	31,1	8
Zivildienstleistende	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	2,8	19
Bundeshilfe Berlin	1,3	2,0	2,5	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	0
Regierungssitz Berlin (zu 50 vH erfaßt)	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8	2,5	50
Sonstiges	6,6	4,9	6,0	5,5	5,1	4,7	4,8	4,4	42,0	.
<i>Zuweisungen an Gebietskörperschaften</i>										
Zuschüsse Fonds Deutsche Einheit	4,0	9,9	14,2	19,5	0,0	0,0	0,0	0,0	47,6	.
Bundesergänzungszuweisungen	0,0	0,0	0,0	0,0	18,3	18,0	18,0	18,4	72,7	82
Neuregelung Finanzausgleich	0,0	0,0	0,0	0,0	16,4	17,0	17,2	17,6	68,2	100
Bruttotransfer insgesamt	74,2	87,4	112,5	112,7	133,9	137,9	130,0	139,6	928,1	–

^aOhne Investitionszulagen und Einnahmeausfälle durch Sonderabschreibungen sowie Zins- und Tilgungszahlungen (Zahlenangaben daher nicht mit denen in Tabelle 2 vergleichbar).

Tabelle A2: Bedeutung und Beurteilung der Standortbedingungen aus der Sicht ostdeutscher Industrieunternehmen 1998

	Bedeutung	Beurteilung
	vH ^a	Index ^b
Kundennähe	51	4,2
Lohnkosten	45	0,6
Angebot an qualifizierten Arbeitskräften	42	0,6
Fördermittel	38	1,0
Autobahnanschluß	34	2,2
Energiekosten	34	-6,5
Dienstleistungen der örtlichen Banken	29	0,5
Lieferantennähe	29	3,4
Unterstützung durch Landesregierung	21	-0,9
Unterstützung durch Industrie- und Handelskammer	20	0,9
Unterstützung durch Wirtschaftsförderungsgesellschaft	20	0,3
Kommunale Abgaben	19	-5,8
Qualität der kommunalen Verwaltung	18	-2,7
Gutes Image der Stadt oder Region	18	2,0
Angebot an Gewerbeflächen	14	4,2
Gewerbemieten	14	-1,6
Grundstückspreise	12	-0,1
Nähe zu Hoch- und Fachhochschulen	11	6,5
Nähe zu Forschungseinrichtungen	9	5,2
Wohnungen und Wohnumfeld	8	2,5
Öffentlicher Nahverkehr	8	1,0
Luftverkehrsverbindungen	7	1,1
Bildungseinrichtungen, medizinische Versorgung	6	3,5
Überregionale Bahnverbindungen	6	0,0
Kulturelles Angebot	6	0,2
Naherholungsmöglichkeit	5	2,9

^a...vH der Unternehmen sehen den jeweiligen Standortfaktor als sehr wichtig an. — ^bIndex: 10 = gut, 0 = zufriedenstellend, -10 = schlecht. Arithmetisches Mittel der Bewertung derjenigen Unternehmen, für die der jeweilige Standortfaktor „sehr wichtig“ ist.

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998.

Tabelle A3: Beschäftigte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen in den neuen und alten Bundesländern 1997

Aufgabenbereich	Neue Länder ^a		Alte Länder	
	1 000	je 10 000 Einwohner	1 000	je 10 000 Einwohner
Beschäftigte insgesamt	370	241	1 245	187
darunter:				
Allgemeine Verwaltung	59	38	183	27
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	24	16	86	13
Schulen	32	21	104	16
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	22	14	52	8
Soziale Sicherung	79	51	187	28
Gesundheit, Sport, Erholung	25	16	65	10
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	30	20	111	17
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	25	16	9	14
<i>Nachrichtlich:</i>				
Einwohner per 31.12.1997	15 405	X	66 648	X

^aEinschl. Berlin-Ost.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A4: Personalausgaben der Gemeinden^a in den neuen Ländern^b 1991 und 1997 (vH)^c

	1991	1997
Brandenburg	33,6	28,9
Mecklenburg-Vorpommern	34,8	27,7
Sachsen	35,4	29,2
Sachsen-Anhalt	37,4	31,6
Thüringen	35,5	29,7
Neue Länder insgesamt	35,7	29,4
<i>Nachrichtlich:</i>		
Alte Länder	27,0	26,8

^aEinschl. Gemeindeverbände. — ^bOhne Berlin. — ^cvH der bereinigten Gesamtausgaben der laufenden Rechnung.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A5: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen und Berufen 1995 (Alle Berufsgruppen = 100)

	Landwirtschaftliche und bergbauliche Berufe		Fertigungsberufe		Technische Berufe		Dienstleistungsberufe		Insgesamt ^a	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	59,0	44,0	1,6	0,2	1,2	0,3	0,9	0,2	3,3	0,9
Energiewirtschaft, Bergbau	0,7	14,8	2,3	2,0	6,0	3,7	1,2	0,8	1,5	1,6
Verarbeitendes Gewerbe	2,5	3,9	37,4	61,6	26,9	52,7	8,8	15,0	19,0	32,2
Baugewerbe	3,7	0,9	35,7	16,5	11,5	4,5	3,3	1,7	14,4	6,5
Handel	5,9	9,4	4,5	6,0	4,5	6,4	16,2	19,8	11,2	14,3
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,3	0,3	2,4	1,8	6,1	2,6	9,1	7,1	6,4	5,0
Kreditinstitute, Versicherungen	–	0,1	–	0,1	0,1	0,3	3,4	7,0	1,9	4,3
Dienstleistungen, a.n.g.	9,7	9,3	11,3	9,0	35,7	22,4	36,6	36,0	27,3	26,2
Organisationen o.E., private Haushalte	6,8	3,5	1,6	0,6	2,1	0,8	4,9	4,2	3,8	2,8
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	11,5	13,8	3,2	2,1	5,8	6,3	15,6	8,2	10,8	6,2

^aDifferenz zur Summe der genannten Bereiche: Sonstige Berufe.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle A6: Eigenkapitalausstattung^a ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen beim Berichtskreis der Deutschen Bundesbank 1992, 1994 und 1996 (vH)

	1992		1994		1996	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Alle Unternehmen	19	18	22	18	22	18
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	18	23	11	23	28	24
Baugewerbe	17	6	14	6	7	6
Handel	25	11	21	11	16	10

^aEigenmittel abzüglich Berichtigungsposten, einschl. anteiliger Sonderposten mit Rücklagenanteil in vH der Bilanzsumme.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Tabelle A7: Produktion von Gütern des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach verschiedenen Kriterien 1996 (in vH aller produzierten Güter)

	Handelbarkeit der Güter			Bauhöhe der Güter		Technologiegehalt der Güter		
	leicht	mittel	schwer	nah	fern	normal	höherwert.	Spitzentech.
Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	0,0	75,2	24,8	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Tabakerzeugnisse (einschließlich Veredlung)	-	-	-	-	-	-	-	-
Textilien	0,0	85,4	14,6	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Bekleidung	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Leder und Lederwaren	0,0	99,9	0,1	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Holz und Holzwaren (ohne Möbel) u.ä.	0,0	100,0	0,0	59,5	40,5	100,0	0,0	0,0
Papier	0,0	100,0	0,0	4,2	95,8	100,0	0,0	0,0
Verlags- und Druckerzeugnisse u.ä.	5,2	63,2	31,6	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Mineralölerzeugnisse, Spalt- und Brutstoffe u.ä.	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Chemische Erzeugnisse	25,7	53,3	21,0	5,3	94,7	49,6	28,2	22,2
Gummi- und Kunststoffwaren	0,0	96,4	3,6	61,6	38,4	100,0	0,0	0,0
Glas, Keramik, bearbeitete Steine und Erden	0,0	25,1	74,9	93,1	6,9	99,2	0,8	0,0
Eisen- und Stahl; NE-Metalle	0,0	48,0	52,0	10,0	90,0	100,0	0,0	0,0
Metallerzeugnisse	3,1	54,4	42,5	50,6	49,4	100,0	0,0	0,0
Maschinen	0,0	100,0	0,0	7,5	92,5	6,5	89,9	3,6
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte u.ä.	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	20,3	79,7
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung u.ä.	58,0	42,0	0,0	13,8	86,2	13,9	86,1	0,0
Nachrichtentechnik, Rundfunk- und Fernsehgeräte u.ä.	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Medizin-, meß-, regeltechnische und optische Erzeugnisse; Uhren	40,8	59,2	0,0	0,0	100,0	1,2	40,8	58,0
Kraftwagen und Kraftwagenteile	37,3	62,7	0,0	0,0	100,0	0,4	99,6	0,0
Sonstige Fahrzeuge	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	59,7	34,8	5,6
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, u.ä.	15,7	84,3	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	9,8	69,3	20,9	18,6	81,4	69,9	26,1	4,0
<i>Nachrichtlich:</i>								
Westdeutschland	14,5	72,5	13,0	10,8	89,2	52,7	41,0	6,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle A8: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstitigen in Ostdeutschland nach Wirtschaftsbereichen 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	<i>In jeweiligen Preisen (DM)</i>							
Land- und Forstwirtschaft	15 330	24 397	27 811	26 211	27 009	29 577	31 455	33 131
Produzierendes Gewerbe	25 186	39 277	49 231	57 485	61 445	65 948	69 607	71 402
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	68 927	80 966	111 056	118 571	133 853	185 161	204 643	216 026
Verarbeitendes Gewerbe	16 901	28 139	38 468	48 114	54 860	60 319	66 643	74 078
Baugewerbe	34 809	48 288	52 677	59 961	60 458	60 771	61 084	56 514
Handel und Verkehr	24 448	31 998	38 875	43 489	45 665	47 229	49 117	50 592
Handel	28 105	38 932	44 667	47 709	48 855	51 360	52 744	.
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	19 685	22 412	30 264	36 519	40 025	39 557	42 168	.
Dienstleistungsunternehmen	47 833	66 320	80 225	83 287	84 770	90 686	96 859	97 284
Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	145 904	135 495	142 632	152 632	158 947	167 447	174 946	.
Sonstige Dienstleistungen	39 576	51 696	58 199	60 213	61 478	64 403	68 481	.
Staat, private Haushalte u. priv. Organ. o.E.	30 053	39 556	47 168	50 052	54 232	56 869	59 167	59 934
Staat	30 745	41 052	49 644	53 235	58 299	61 064	63 936	.
Private Haushalte, Organ. o.E.	24 926	30 667	34 229	36 298	38 553	41 374	41 954	.
Bruttoinlandsprodukt	28 138	41 584	51 970	57 836	61 445	65 614	69 332	70 867
Bruttoinlandsprodukt (o. Wohnungsverm.)	28 293	40 463	49 325	54 765	58 136	61 535	64 719	.
	<i>1991 = 100</i>							
Land- und Forstwirtschaft	100,0	159,1	181,4	171,0	176,2	192,9	205,2	216,1
Produzierendes Gewerbe	100,0	155,9	195,5	228,2	244,0	261,8	276,4	283,5
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	100,0	117,5	161,1	172,0	194,2	268,6	296,9	313,4
Verarbeitendes Gewerbe	100,0	166,5	227,6	284,7	324,6	356,9	394,3	438,3
Baugewerbe	100,0	138,7	151,3	172,3	173,7	174,6	175,5	162,4
Handel und Verkehr	100,0	130,9	159,0	177,9	186,8	193,2	200,9	206,9
Handel	100,0	138,5	158,9	169,7	173,8	182,7	187,7	.
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	100,0	113,9	153,7	185,5	203,3	201,0	214,2	.
Dienstleistungsunternehmen	100,0	138,7	167,7	174,1	177,2	189,6	202,5	203,4
Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	100,0	92,9	97,8	104,6	108,9	114,8	119,9	.
Sonstige Dienstleistungen	100,0	130,6	147,1	152,1	155,3	162,7	173,0	.
Staat, private Haushalte u. priv. Organ. o.E.	100,0	131,6	157,0	166,5	180,5	189,2	196,9	199,4
Staat	100,0	133,5	161,5	173,2	189,6	198,6	208,0	.
Private Haushalte, Organ. o.E.	100,0	123,0	137,3	145,6	154,7	166,0	168,3	.
Bruttoinlandsprodukt	100,0	147,8	184,7	205,5	218,4	233,2	246,4	251,9
Bruttoinlandsprodukt (o. Wohnungsverm.)	100,0	143,0	174,3	193,6	205,5	217,5	228,7	.
	<i>Westdeutschland = 100</i>							
Land- und Forstwirtschaft	43,6	67,3	81,8	73,1	71,3	68,6	69,1	69,3
Produzierendes Gewerbe	28,8	43,2	54,5	60,1	62,5	65,7	66,0	62,9
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	42,8	47,8	64,7	66,9	69,4	100,0	105,9	97,5
Verarbeitendes Gewerbe	19,4	31,3	43,2	50,4	55,4	59,4	62,1	64,5
Baugewerbe	48,9	61,9	67,8	76,4	77,5	78,6	77,9	72,9
Handel und Verkehr	35,1	44,8	53,2	56,1	56,1	57,0	57,2	57,1
Handel	45,2	62,0	69,4	69,1	69,5	69,7	69,9	.
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	22,5	24,3	32,1	37,1	38,0	37,3	37,3	.
Dienstleistungsunternehmen	33,9	43,9	51,1	51,2	51,0	52,7	54,9	54,8
Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	105,3	89,7	89,4	89,6	91,5	94,2	94,7	.
Sonstige Dienstleistungen	38,6	46,9	51,5	52,0	52,3	52,9	55,0	.
Staat, private Haushalte u. priv. Organ. o.E.	50,4	62,5	71,9	74,7	77,9	80,2	82,3	81,6
Staat	48,8	61,1	71,1	74,3	77,9	79,7	82,1	.
Private Haushalte, Organ. o.E.	51,1	59,7	64,8	67,9	70,0	74,2	74,5	.
Bruttoinlandsprodukt	31,0	43,5	53,1	56,0	57,3	59,4	60,4	59,4
Bruttoinlandsprodukt (o. Wohnungsverm.)	33,5	45,6	54,6	57,6	59,3	61,1	62,0	.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A9: Bruttowertschöpfung je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands^a 1995–1997

	1995	1996	1997	
	DM			Alte Bundesländer =100
Furnier-, Sperrholz-, Holzfaserpl.- u. Holzspanpl. -werke	66 650	98 702	124 004	120
Getränkeherstellung	174 969	174 200	188 501	109
H. v. Holz- u. Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	113 636	135 863	145 666	105
H. v. Zement, Kalk u. gebranntem Gips	161 834	173 243	173 950	100
Papiergewerbe	86 442	100 250	102 825	93
H. v. pharmazeutischen Erzeugnissen	114 318	118 104	139 051	93
H. v. optischen u. fotografischen Geräten	60 086	82 753	89 790	91
Verlags-, Druckgewerbe u. Vervielfältigung	94 790	95 623	101 505	83
Milchverarbeitung	85 871	85 571	90 034	83
Verlagsgewerbe	106 853	107 296	115 311	81
H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenmotoren	124 378	124 440	106 434	80
Recycling	78 092	75 388	91 682	80
Schienenfahrzeugbau	.	64 000	65 849	78
Ernährungsgewerbe	73 139	73 737	82 002	78
Sonst. Ernährungsgewerbe (o. Getränkeherstellung)	56 929	56 155	67 335	76
Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungstechnik, Optik	59 321	69 345	78 296	75
H. u. Verarbeitung v. Glas	67 493	74 338	79 252	75
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	77 901	81 607	84 529	74
H. v. Kunststoffwaren	65 689	68 227	72 871	74
Stahl- u. Leichtmetallbau	55 718	59 849	65 598	74
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	63 601	67 762	72 618	74
H. v. sonst. Eisen-, Blech- u. Metallwaren	56 483	60 331	68 931	74
Papier-, Karton- u. Pappeverarbeitung	65 208	71 589	71 334	73
H. v. Gummiwaren	55 021	65 799	71 319	73
Holzgewerbe (o. H. v. Möbeln)	59 912	58 856	65 744	72
H. v. Erzeugn. a. Beton, Zement u. Gips	82 159	87 060	88 586	71
H. v. Teilen u.ä. f. Kraftwagen u. deren Motoren	62 207	70 646	78 441	71
Schlachten u. Fleischverarbeitung	43 410	46 462	52 896	71
H. v. elektrischen Ausrüstungen a.n.g.	56 741	62 701	69 002	70
H. v. Schneidw., Werkzeugen, Schließern u. Beschlägen	57 106	63 420	67 666	70
Gießereiindustrie	46 865	55 255	61 830	69
Obst- u. Gemüseverarbeitung	58 970	59 266	68 156	68
Kessel- u. Behälterbau (o. H. v. Dampfkesseln)	68 832	68 016	73 928	68
H. v. Metallerzeugnissen	57 659	60 782	64 570	67
H. v. sonst. Mineralerzeugnissen	91 957	88 542	76 246	66
H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	74 812	71 898	81 709	66
Textilveredelung	.	47 538	46 261	66
H. v. Schuhen	48 980	55 852	50 274	64
Schiffbau	44 474	52 119	57 042	64
H. v. sonst. Maschinen f. unspezifische Verwendung	51 295	66 241	67 245	64
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	66 488	70 121	76 563	63
H. v. Karosserien, Aufbauten u. Anhängern	52 768	30 394	55 295	62
H. v. Konfektion, Textilwaren (o. Bekleidung)	.	43 845	42 975	61
Ledergewerbe	44 036	47 253	45 020	61
H. v. Möbeln	44 355	51 478	54 194	61
Keramik (o. Ziegelei u. Baukeramik)	43 034	51 276	51 787	61
H. v. Geräten d. Elektrizitätserzeugung, -verteilung u.ä.	53 734	57 926	67 512	60
H. v. sonst. Erzeugnissen	37 802	45 937	51 440	60
Sonst. Fahrzeugbau	53 699	59 940	63 208	60
H. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportgeräten usw.	42 798	49 058	52 419	59
H. v. gewirkten u. gestrickten Fertigerzeugnissen	.	36 405	39 480	59
H. v. Schmiede-, Preß-, Zieh-, Stanzteilen u.ä.	52 939	63 386	58 194	59
H. v. Futtermitteln	82 719	94 808	90 941	59
H. v. elektrischen Lampen und Leuchten	50 420	57 190	61 635	59
H. v. Werkzeugmaschinen	37 776	52 385	56 800	56

noch Tabelle A9

	1995	1996	1997	
	DM			Alte Bundesländer =100
Mahl- u. Schälmaschinen, H. v. Stärke u. -erzeugn.	60 224	73 215	71 804	56
Erzeugung v. Roheisen, Stahl u. Ferrolegierungen (EGKS)	86 671	60 373	63 443	55
Textilgewerbe	39 906	44 926	45 316	55
H. v. Maschinen f. d. Erzeug. u. Nutzung v. mech. Energie	50 100	54 155	57 463	55
H. v. Elektromotoren, Generatoren, Transformatoren	44 666	49 491	53 924	55
Maschinenbau	46 349	52 657	57 934	55
Metallerzeugung u. -bearbeitung	57 844	53 922	59 671	54
Weberei	34 866	41 676	46 917	54
H. v. Spielwaren	41 046	44 075	46 200	53
H. v. Röhren	46 018	42 347	54 176	53
H. v. Elektrizitätsverteilungs- u. -schaltanlagen	56 041	57 324	61 624	51
H. v. land- u. forstwirtschaftlichen Maschinen	33 434	47 101	49 193	50
Sonst. erste Bearb. v. Eisen, Stahl, H. v. Ferrolegierungen	49 766	58 925	54 325	49
H. v. Maschinen f. sonst. bestimmte Wirtschaftszweige	47 881	44 599	53 030	49
Erzeugung u. erste Bearb. v. NE-Metallen	44 815	45 523	55 807	45
Bekleidungsindustrie	27 678	32 474	33 640	44
Sonst. Textilgewerbe (o. H. v. Maschenwaren)	.	42 375	42 475	44
Chemische Industrie	53 372	51 909	60 126	39
H. v. Anstrichmitteln, Druckfarben u. Kitten	.	60 874	44 341	37
H. v. Chemiefasern	42 937	29 674	43 466	33
Kokerei, Mineralölverarb., H. u. V. v. Spalt- u. Brutstoffen	456 056	577 103	506 402	20
H. v. chemischen Grundstoffen	28 370	16 693	19 704	11
H. v. sonst. chemischen Erzeugnissen	65 057	68 970	.	.

^aDie Zweige sind nach ihrer relativen Bruttowertschöpfung je Beschäftigten geordnet (Alte Bundesländer = 100). Die Tabelle enthält auch dreistellige Untergruppen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A10: Betrieb und Beschäftigte im Baugewerbe Ostdeutschlands nach Größenklassen 1995–1998 (Struktur in vH)

Betriebe mit ... Beschäftigten	1995	1996	1997	1998	Nachrichtlich: Westdeutschland 1998
<i>Betriebe</i>					
1 bis 9	32,5	40,1	54,6	76,2	85,5
10 bis 19	27,1	30,4	32,3		
20 bis 49	25,8	26,1	24,8	16,5	9,8
50 bis 99	9,1	8,8	7,8	4,8	2,7
100 bis 199	4,1	3,8	3,2	2,0	1,2
200 bis 499	1,3	1,1	0,8	0,5	0,5
500 und mehr	0,2	0,2	0,1		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Beschäftigte</i>					
1 bis 9	5,1	6,0	7,6	29,7	38,3
10 bis 19	12,6	14,1	14,8		
20 bis 49	25,7	26,0	24,6	27,7	
50 bis 99	20,7	19,7	17,7	18,5	14,1
100 bis 199	18,1	16,4	14,0	14,4	12,0
200 bis 499	11,6	10,2	7,5	9,7	16,6
500 und mehr	6,1	3,8	2,6		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>					
Betriebe	14 754	16 295	18 248	20 018	61 283
Beschäftigte	450 796	433 152	400 063	360 228	816 920
Beschäftigte je Betrieb	30,6	26,6	21,9	18,0	13,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A11: Betriebe, Arbeitsstätten und Beschäftigte der Industrie der DDR nach Industriezweigen 1987

	Energie	Chemische Industrie	Metallurgien	Bau-industrie	Maschinen- und Fahrzeugbau	Elektro-gerätebau	Leicht-industrie	Textil-industrie	Lebensmittel-industrie	Insgesamt
<i>Betriebe</i> (Anzahl)	54	242	44	137	1 164	324	754	169	540	3 428
Arbeitsstätten (Anzahl)	1 076	2 077	631	1 178	8 571	4 302	7 086	3 312	4 413	32 646
davon (in vH)										
Produktionsstätten	53,0	50,7	52,0	73,7	58,9	41,8	65,5	68,9	63,7	59,4
Übrige Arbeitsstätten	47,0	49,3	48,0	26,3	41,1	58,2	34,5	31,1	36,3	40,6
Leitung und Verwaltung	9,0	2,6	1,9	3,9	5,2	8,4	4,2	3,7	5,7	5,1
Forschung und Entwicklung	2,1	3,1	1,9	2,0	4,0	3,3	1,7	2,1	0,3	2,5
Bildung	3,4	1,9	1,4	1,5	2,8	3,3	1,7	2,2	0,9	2,2
Lager	1,9	6,5	1,4	2,7	8,1	17,2	14,8	8,0	15,3	11,1
Dienstleistungen	1,3	3,8	4,4	1,6	2,2	4,7	2,4	2,5	7,0	3,3
Sozial- und Freizeiteinrichtungen	29,3	31,4	36,9	14,5	18,9	21,4	9,8	12,7	7,2	16,3
<i>Beschäftigte</i>										
In Arbeitsstätten (Anzahl)	227 179	335 116	136 800	94 037	955 172	462 603	461 843	216 814	273 732	3 163 296
davon (in vH)										
Produktionsstätten	85,5	95,8	94,9	93,2	93,4	89,7	95,3	92,4	91,0	92,6
Übrige Arbeitsstätten	14,5	4,2	5,1	6,8	6,6	10,3	4,7	7,6	9,0	7,4
Leitung und Verwaltung	9,4	0,9	1,5	4,1	2,5	3,8	2,4	3,5	3,0	3,1
Forschung und Entwicklung	1,3	1,1	1,0	1,3	1,9	3,1	0,5	0,7	0,1	1,4
Bildung	0,9	0,3	0,5	0,4	0,7	1,1	0,6	1,2	0,2	0,7
Lager	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7	0,3	0,5	3,2	0,6
Dienstleistungen	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,4	0,8	1,9	0,6
Sozial- und Freizeiteinrichtungen	1,9	1,4	1,6	0,7	0,8	1,0	0,5	0,9	0,5	0,9

Quelle: Gemeinsames Statistisches Amt der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen; DIW.

Tabelle A12: Produktivität, Lohnstückkosten und Kapitalintensität in Zweigen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes^a 1997

	Kapitalintensität ^b		Produktivität		Lohnstückkosten	
	1 000 DM	Westdeutsch- land = 100	1 000 DM	Westdeutsch- land = 100	vH	Westdeutsch- land = 100
<i>Verteil- und Schalteinrichtungen</i>	85,0	39	43,5	28	127,5	263
Bekleidungsindustrie	92,0	47	30,6	46	81,2	125
Elektrotechnik	96,5	48	43,6	37	120,3	207
<i>Übrige Elektrotechnik</i>	104,8	56	43,6	54	115,2	149
Tabakverarbeitung	342,4	59	68,2	35	75,4	181
Meß- und Regeltechnik	115,3	63	98,6	103	49,1	71
Rundf.-, Fernseh- u. Nachrichtentechn.	204,9	66	59,6	61	89,9	115
<i>Getränkherstellung</i>	656,2	73	123,2	87	42,1	93
Textilgewerbe	278,0	74	43,0	60	72,6	104
<i>H. v. EDV-Geräten, Büromaschinen</i>	306,4	74	173,7	85	29,3	74
<i>Stahl- und Leichtmetallbau</i>	117,4	82	75,6	69	58,8	104
Metallverarbeitung	158,1	82	75,0	69	56,9	103
Ernährungsgewerbe	309,9	82	76,6	67	45,7	101
H. v. Möbeln, Spielwaren	145,4	87	45,8	56	78,8	120
<i>Übriger Maschinenbau</i>	151,6	88	54,9	49	88,3	148
<i>Kraftmaschinenbau</i>	172,2	88	52,9	60	96,6	120
<i>Übriges Ernährungsgewerbe</i>	251,0	90	68,7	63	46,8	104
Maschinenbau	161,1	90	53,5	51	92,5	138
<i>Übrige chemische Industrie</i>	313,1	92	76,7	61	64,0	108
<i>Spezialmaschinenbau</i>	154,7	92	55,0	51	90,5	139
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	217,9	94	64,9	68	60,8	102
<i>Werkzeugmaschinenbau</i>	181,9	97	47,1	46	102,5	152
<i>EBM-Waren</i>	217,7	102	74,2	69	54,1	99
Verarbeitendes Gewerbe ^{c,d}	285,2	102	66,3	59	67,0	114
Sonstiger Fahrzeugbau	251,4	108	34,9	49	152,5	147
Papiergewerbe	430,3	110	74,9	74	58,0	96
Chemische Industrie	493,4	110	89,1	59	57,4	108
Glasgewerbe, Keramik, V. v. Steinen u. Erden	398,5	111	79,0	67	54,8	107
<i>H. v. Chemischen Grundstoffen</i>	654,2	113	100,2	55	52,9	111
<i>Druckgewerbe^d</i>	393,6	114	109,0	86	40,7	81
<i>H. v. Kraftwagen und -motoren</i>	370,2	114	141,1	95	37,9	68
Ledergewerbe	360,5	117	48,5	75	59,8	82
Holzgewerbe	285,7	119	95,2	89	39,4	78
Metallerzeugung und -bearbeitung	557,4	127	60,8	51	81,0	145
H. v. Kraftwagen u. -teilen	431,2	155	67,4	52	73,4	124
Kokerei u. Mineralölver., H. u. V. v. Spalt- u. Brutstoffen	2 554,7	189	43,0	25	124,4	242
<i>H. v. Kraftwagenteilen</i>	446,6	213	48,8	48	99,3	150

^aBetriebe von Unternehmen mit im allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten. Die Zweige sind nach ihrer Kapitalintensität geordnet (Westdeutschland = 100). Ausgewählte drei- und vierstellige Untergruppen der Zweige (Wirtschaftsklassen) sind kursiv gesetzt. —

^bZu beachten ist, daß das Niveau der Bauten in Ostdeutschland tendenziell überhöht ausgewiesen ist (vgl. hierzu Kapitel C.III). —

^cOhne Recyclinggewerbe. — ^dOhne Verlagsgewerbe.

Quelle: DIW.

Tabelle A13: Betriebe und Beschäftigte^a im Verarbeitenden Gewerbe^b Ostdeutschlands nach Beschäftigtengrößenklassen 1991–1996 (Struktur in vH)

Betriebe mit ... Beschäftigten	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Nachrichtlich: Westdeutschland 1996
<i>Betriebe</i>							
1 – 19	11,8	14,7	11,7	13,0	12,8	12,8	10,0
20 – 49	28,6	35,8	41,8	43,3	42,1	45,0	38,1
50 – 99	21,6	22,2	22,9	22,9	23,5	22,6	22,4
100 – 199	16,8	14,2	13,7	12,5	13,0	11,7	14,5
200 – 499	12,8	8,6	6,7	6,0	6,3	6,0	9,9
500 – 999	4,4	2,8	1,9	1,5	1,6	1,3	3,2
1 000 und mehr	4,0	1,7	1,3	0,7	0,7	0,6	1,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Beschäftigte</i>							
1 – 19	0,7	1,3	1,3	1,7	1,5	1,6	0,7
20 – 49	4,5	9,2	13,0	15,6	15,3	17,4	8,5
50 – 99	7,3	12,3	15,2	.	18,1	18,7	10,6
100 – 199	11,5	.	18,1	19,3	20,0	19,5	13,8
200 – 499	18,9	.	18,7	.	20,7	20,7	20,5
500 – 999	14,8	15,3	.	11,8	11,8	11,0	14,7
1 000 und mehr	42,3	25,7	.	14,3	12,6	11,1	31,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>							
Beschäftigte (in 1 000)	1 440,2	805,6	673,6	634,1	582,3	562,1	5787,1
Betriebe (Anzahl)	6 912	6 324	6 430	7 050	6 487	6 738	39 040
Beschäftigte je Betrieb	208,4	127,4	104,7	89,9	89,8	83,4	148,2

^aJeweils Ende September; ab 1995 geänderter Berichtskreis. — ^bOhne Bergbau.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A14: Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland nach Größenklassen und ausgewählten Wirtschaftszweigen 1996^a (Struktur in vH)

		Betriebe mit ... Beschäftigten							Beschäftigte je Betrieb	
		1–49	50–99	100–199	200–299	300–499	500–999	1 000 u. mehr		insgesamt
Verarbeitendes Gewerbe	O	19,0	18,7	19,5	11,1	9,6	11,0	11,1	100,0	83
	W	9,2	10,6	13,8	8,9	11,6	14,7	31,3	100,0	148
Ernährungsgewerbe	O	17,8	18,4	27,3	16,4	10,9	.	.	100,0	83
	W	13,1	15,0	20,4	11,1	14,2	.	.	100,0	108
Textilgewerbe	O	21,2	28,6	26,3	14,3	9,6	–	–	100,0	72
	W	12,0	18,3	22,8	14,6	16,7	.	.	100,0	103
Holzgewerbe o. H. v. Möbeln	O	40,5	.	18,1	10,9	.	–	–	100,0	48
	W	27,9	.	16,7	11,2	.	10,0	5,2	100,0	58
Papiergewerbe	O	17,6	21,5	24,8	9,0	.	.	–	100,0	85
	W	7,5	9,7	21,5	13,4	.	.	14,6	100,0	151
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	O	18,1	16,3	11,3	5,2	10,3	.	.	100,0	95
	W	19,6	17,7	17,4	10,2	14,1	.	.	100,0	91
Chemische Industrie	O	9,1	10,9	9,9	9,7	10,5	18,4	31,4	100,0	155
	W	3,3	4,5	7,6	6,1	8,8	13,5	56,2	100,0	321
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	O	31,3	26,3	20,5	7,7	.	.	–	100,0	61
	W	10,9	13,6	18,6	9,0	.	.	18,1	100,0	127
Glasgew., Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	O	24,3	24,8	22,7	11,4	7,8	.	.	100,0	56
	W	17,4	16,4	16,9	10,3	16,1	.	.	100,0	76
Metallerzeugung u. -bearbeitung	O	6,0	10,0	15,3	12,9	12,7	.	.	100,0	171
	W	3,6	6,0	10,3	8,2	11,2	.	.	100,0	263
H. v. Metallerzeugnissen	O	30,4	26,1	19,3	8,0	9,1	7,0	–	100,0	57
	W	16,0	17,9	19,5	11,1	13,0	13,9	8,5	100,0	93

noch *Tabelle A14*

		Betriebe mit ... Beschäftigten								Beschäftigte je Betrieb
		1-49	50-99	100-199	200-299	300-499	500-999	1 000 u. mehr	insgesamt	
Maschinenbau	O	17,6	19,7	23,8	14,5	11,3	5,7	7,4	100,0	87
	W	7,7	10,3	14,0	9,9	13,1	16,9	28,1	100,0	164
H. v. Geräten d. Elektr.erzg. u. -verteilung u.ä.	O	11,7	14,4	18,1	10,3	13,1	22,8	9,7	100,0	116
	W	5,4	7,5	10,4	7,4	11,1	18,8	39,3	100,0	218
Rundfunk-, Fernseh- u. Nachrichtentechnik	O	10,5	8,0	16,7	6,4	13,8	.	.	100,0	148
	W	3,7	5,0	8,3	7,9	9,8	.	.	100,0	273
Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungstechnik, Optik	O	32,3	21,3	20,8	8,2	.	.	.	100,0	58
	W	13,6	12,9	14,0	8,4	.	.	.	100,0	120
H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	O	11,4	9,7	16,6	13,5	12,4	15,6	20,8	100,0	134
	W	1,0	1,7	3,2	2,9	4,2	7,0	79,9	100,0	781
Sonst. Fahrzeugbau	O	2,2	2,2	3,3	6,6	4,5	21,7	59,5	100,0	422
	W	2,4	2,9	6,6	5,0	8,5	16,9	57,6	100,0	387

^aEnde September. — O = Ostdeutschland. — W = Westdeutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A15: Umsatz je Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen 1996^a (in vH vom Umsatz je Beschäftigten in Westdeutschland)

	Betriebe mit ... Beschäftigten									Insgesamt
	1-19	20-49	50-99	100-199	200-299	300-499	500-999	≥1 000		
Verarbeitendes Gewerbe	94	73	81	78	91	87	79	67	70	
Ernährungsgewerbe	70	64	81	64	76	84	.	.	70	
Tabakverarbeitung	.	-	.	55	.	-	.	-	88	
Textilgewerbe	81	49	58	79	59	54	-	-	60	
Bekleidungsgewerbe	23	37	30	24	.	.	-	-	27	
Ledergewerbe	.	47	48	.	.	-	-	-	36	
Holzgewerbe o. H. v. Möbeln	74	67	.	100	170	.	-	-	82	
Papiergewerbe	86	89	121	69	101	.	.	-	87	
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	60	72	88	96	79	88	.	.	81	
Kokerei, Mineralölverarbeitung, H. u. V. v. Spalt- u. Brutstoffen	-	.	39	.	-	.	.	.	22	
Chemische Industrie	56	51	74	75	78	79	71	49	66	
H. v. Gummi- u. Kunststoffwaren	117	108	95	102	73	.	.	-	94	
Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	101	103	93	78	61	110	.	.	96	
Metallerzeugung u. -bearbeitung	39	73	62	72	67	80	.	.	86	
H. v. Metallerzeugnissen	63	76	78	80	75	9	206	-	76	
Maschinenbau	73	67	69	86	126	87	73	49	70	
H. v. Büromaschinen, DV-Geräten u. -Einrichtungen	321	134	36	.	.	.	.	-	75
H. v. Geräten d. Elektriz.erzg. u. -verteilung u.ä.	79	72	67	56	67	102	125	73	67	
Rundfunk-, Fernseh- u. Nachrichten- technik	63	48	79	40	66	61	.	.	53	
Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungs- technik, Optik	71	83	102	62	121	.	.	.	75	
H. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	98	100	82	68	83	56	168	196	91	
Sonst. Fahrzeugbau	33	47	57	41	13	47	14	52	39	
H. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstr., Sportger. usw.	96	71	76	84	.	.	.	.	70
Recycling	151	.	47	96	.	.	-	-	60	

^aEnde September.

Quelle: Statistisches Bundesamt; DIW.

Tabelle A16: Probleme ostdeutscher Industrieunternehmen nach Größenklassen 1998, 1996 und 1995

	Alle Unternehmen	davon: Unternehmen mit ... Beschäftigten						
		1 bis 9	10 bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 199	200 bis 499	500 und mehr
... vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe nannten als großes Problem ... ^a								
Die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer steigen zu schnell	56 (60, -)	49 (52, -)	56 (56, -)	61 (62, -)	59 (65, -)	53 (67, -)	55 (68, -)	60 (71, -)
Die Personalkosten sind zu hoch	54 (62, -)	50 (55, -)	51 (62, -)	59 (65, -)	54 (61, -)	57 (64, -)	63 (66, -)	53 (57, -)
Der Konkurrenzdruck nimmt zu	53 (56, 50)	44 (43, 40)	49 (51, 44)	52 (55, 48)	63 (63, 57)	61 (70, 60)	62 (71, 73)	62 (70; 72)
Die Zahlungsmoral der Kunden ist schlecht	51 (56, 59)	55 (57, 60)	51 (57, 62)	58 (62, 65)	47 (53, 58)	40 (51, 50)	31 (40, 48)	13 (17, 31)
Das Eigenkapital ist zu gering	46 (51, 52)	58 (63, 58)	54 (56, 63)	44 (52, 56)	38 (46, 47)	26 (40, 34)	27 (31, 29)	11 (22, 13)
Es ist schwer, neue Kunden zu finden	42 (-, -)	49 (-, -)	45 (-, -)	41 (-, -)	37 (-, -)	40 (-, -)	37 (-, -)	28 (-, -)
Die Liquiditätslage ist angespannt	42 (47, 49)	45 (51, 47)	43 (46, 52)	45 (49, 50)	38 (45, 53)	31 (45, 46)	29 (38, 47)	17 (10, 28)
Zu hohe Belastung durch Zinsen und/oder Tilgung	37 (41, -)	32 (38, -)	41 (39, -)	40 (45, -)	39 (44, -)	31 (42, -)	32 (34, -)	9 (15, -)
Es fehlen Sicherheiten, um Kredite zu erhalten	34 (38, -)	44 (49, -)	38 (43, -)	33 (38, -)	27 (34, -)	20 (31, -)	21 (21, -)	4 (9, -)
Die Finanzierungsmittel für Investitionen fehlen	35 (39, 43)	44 (48, 47)	39 (45, 51)	34 (38, 44)	27 (36, 42)	24 (29, 31)	25 (21, 29)	6 (17, 22)
Die kommunale Verwaltung ist schwerfällig	32 (31, 26)	34 (33, 27)	34 (34, 29)	33 (33, 30)	30 (30, 25)	26 (25, 17)	19 (18, 15)	19 (27, 28)
Die Anbieter vergleichbarer Produkte sind preiswerter	29 (32, 26)	21 (23, 19)	26 (29, 23)	31 (32, 27)	35 (36, 34)	36 (42, 29)	31 (39, 35)	40 (38, 44)
Qualifiziertes Personal ist schwer zu bekommen	29 (26, 27)	26 (26, 25)	33 (28, 28)	29 (30, 32)	28 (27, 27)	26 (21, 20)	19 (15, 24)	23 (9, 16)
Die Löhne und Gehälter steigen zu schnell	25 (39, 43)	19 (25, 29)	25 (32, 37)	26 (42, 47)	29 (43, 48)	30 (56, 54)	33 (56, 57)	38 (64, 72)
Der Vertrieb ist unzureichend	19 (22, 22)	26 (31, 28)	21 (24, 23)	17 (19, 20)	17 (18, 19)	18 (23, 15)	15 (19, 20)	6 (9, 16)
Die Produktionsanlagen und -gebäude sind veraltet	15 (18, 23)	14 (17, 20)	17 (20, 23)	16 (20, 29)	15 (19, 22)	15 (16, 15)	10 (15, 18)	6 (9, 19)
Die Infrastruktur am Standort ist unzureichend	18 (20, 17)	16 (21, 19)	18 (23, 18)	19 (22, 18)	19 (17, 17)	14 (14, 11)	9 (7; 12)	19 (14, 13)
Der innerbetriebliche Arbeitsablauf ist noch nicht optimal	14 (17, 16)	10 (11, 9)	15 (17, 13)	15 (18, 17)	16 (18, 21)	17 (23, 19)	14 (20, 22)	15 (14, 22)
Der Kundendienst/Service reicht noch nicht aus	- (9, 6)	- (11, 8)	- (12, 6)	- (7, 6)	- (8, 7)	- (8, 4)	- (7, 4)	- (4, -)
Das Produktprogramm ist nicht optimal	8 (-, -)	8 (-, -)	8 (-, -)	9 (-, -)	7 (-, -)	7 (-, -)	9 (-, -)	6 (-, -)

^aIn Klammern 1996 und 1995.

Quelle: Umfrage des DIW vom Frühjahr 1995, Herbst 1996 und vom Frühjahr 1998.

Tabelle A17: Von der Wirtschaftsförderung Brandenburg betreute Unternehmensansiedlungen^a nach Planungsregionen, Landkreisen und kreisfreien Städten 1995–1997

Region/Kreis	Unternehmen		Realisierte Investitionen		Neue/gesicherte Arbeitsplätze		Nachrichtlich: Unternehmen 1998	
	Anzahl	Anteile in vH	Mill. DM	Anteile in vH	Anzahl	Anteile in vH	Anzahl	Anteile in vH
Insgesamt	143	100,0	1 475	100,0	6 990	100,0	67	100,0
Prignitz/Oberhavel	32	22,4	374	25,3	1 560	22,3	10	14,9
davon: Prignitz	8	5,6	140	9,5	515	7,4	5	7,5
Ostprignitz-Ruppin	10	7,0	139	9,4	415	5,9	1	1,5
Oberhavel	14	9,8	95	6,4	630	9,0	4	6,0
Havelland-Fläming	66	46,1	811	55,0	3 175	45,4	42	62,7
davon: Havelland	11	7,7	230	15,6	530	7,6	6	9,0
Potsdam-Mittelmark	19	13,2	319	21,6	1 070	15,3	14	20,9
Teltow-Fläming	14	9,8	105	7,1	430	6,1	8	11,9
Potsdam	16	11,2	92	6,2	790	11,3	12	17,9
Brandenburg a.d.H.	6	4,2	66	4,5	355	5,1	2	3,0
Uckermark-Barnim	11	7,7	70	4,8	405	5,8	2	3,0
davon: Barnim	7	4,9	47	3,2	285	4,1	–	–
Uckermark	4	2,8	23	1,6	120	1,7	2	3,0
Oderland-Spree	14	9,8	75	5,1	410	5,9	6	9,0
davon: Märkisch-Oderland	9	6,3	56	3,8	300	4,3	1	1,5
Oder-Spree	4	2,8	12	0,8	95	1,4	4	6,0
Frankfurt (Oder)	1	0,7	7	0,5	15	0,2	1	1,5
Lausitz-Spreewald	20	14,0	145	9,8	1 440	20,6	7	10,4
davon: Dahme-Spreewald	14	9,8	112	7,6	1 120	16,0	5	7,5
Spree-Neiße	–	–	–	–	–	–	–	–
Elbe-Elster	2	1,4	9	0,6	60	0,9	1	1,5
Oberspreewald-Lausitz	4	2,8	24	1,6	260	3,7	–	–
Cottbus	–	–	–	–	–	–	1	1,5

^aIn Betrieb genommene Unternehmen.

Quelle: Wirtschaftsförderung Brandenburg.

Tabelle A18: Investitionen im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe^a im Land Brandenburg nach Kreisen 1993–1997 (Mill. DM)

Kreis	1993	1994	1995	1996	1997	1993–1997
Brandenburg a.d.H.	234	111	96	61	83	585
Cottbus	32	34	66	39	29	200
Frankfurt (Oder)	57	106	37	7	5	212
Potsdam	72	150	37	44	19	321
Barnim	70	78	73	38	47	307
Dahme-Spreewald	103	60	78	65	59	366
Elbe-Elster	132	104	148	113	73	570
Havelland	50	114	64	96	54	378
Märkisch-Oderland	183	205	143	78	58	667
Oberhavel	182	195	213	194	174	957
Oberspreewald-Lausitz	491	410	256	202	194	1 553
Oder-Spree	222	193	297	733	716	2 161
Ostprignitz-Ruppin	46	114	122	66	67	415
Potsdam Mittelmark	98	85	130	102	91	506
Prignitz	43	18	42	86	81	270
Spree-Neiße	391	349	424	405	390	1 959
Teltow-Fläming	94	124	73	78	137	507
Uckermark	571	514	394	339	492	2 309
Land Brandenburg	3 071	2 964	2 692	2 745	2 770	14 241

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg.

Tabelle A19: Ostdeutsche Industrieunternehmen in den Regionen Berliner Raum, Cottbus und Dresden und ihr Urteil über ihre Standortbedingungen^a 1998

	Berliner Raum	Cottbus	Dresden	Nachrichtlich: Neue Bundesländer insgesamt
Kundennähe	5,8	4,2	4,8	4,2
Lieferantennähe	4,6	1,9	3,3	3,4
Lohnkosten	-1,1	1,2	-0,2	0,6
Qualifizierte Arbeitskräfte	1,6	0,9	0,6	0,6
Gewerbeflächen	3,6	5,3	3,9	4,2
Grundstückspreise	-6,1	-1,5	-0,3	-0,1
Gewerbemieten	-3,5	-5,0	-0,4	-1,6
Wirtschaftsförderung	0,2	0,3	2,4	1,0
Energiekosten	-6,0	-5,9	-6,3	-6,5
Kommunale Abgaben	-6,6	-4,7	-4,2	-5,8
Luftverkehrsverbindungen	6,9	2,7	4,8	1,1
Überregionale Bahnverbindungen	7,2	0,8	2,1	0,0
Autobahnanschluß	5,2	5,5	0,7	2,2
Öffentlicher Nahverkehr	4,4	-2,7	0,0	1,0
Hoch- und Fachhochschulen	7,5	3,8	8,3	6,5
Forschungseinrichtungen	7,9	1,3	7,8	5,2
Kommunale Verwaltung	-2,6	-2,5	-3,4	-2,7
Landesregierung	-2,2	0,3	1,8	-0,9
Wirtschaftsförderungsgesellschaften	0,0	2,0	2,0	0,3
Kammern	-0,7	1,6	1,1	0,9
Örtliche Banken	-0,1	-0,2	0,8	0,5
Image	2,8	2,4	5,7	2,0
Wohnungen und Wohnumfeld	1,3	1,7	4,8	2,5
Kultur	8,1	-2,0	4,6	0,2
Naherholung	8,8	7,1	6,4	2,9
Bildungseinrichtungen	6,5	-1,4	6,7	3,5

^aAuf einer Skala von -10 (schlecht) bis +10 (gut). Die Werte stellen das arithmetische Mittel der aggregierten Skalenwerte für jedes Industrieunternehmen dar.

Quelle: Befragung des DIW vom Frühjahr 1998.

Tabelle A20: Investitionen je Beschäftigten im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe^a im Land Brandenburg nach Kreisen 1993-1997 (DM)

Kreis	1993	1994	1995	1996	1997	1993-1997
Brandenburg a.d.H.	43 642	29 205	23 691	16 346	21 614	92 940
Cottbus	11 502	10 969	19 361	11 401	7 755	35 080
Frankfurt (Oder)	23 762	57 224	22 566	5 093	4 725	91 852
Potsdam	32 793	47 539	16 923	23 792	9 764	91 067
Barnim	13 585	18 236	18 594	9 868	13 216	50 395
Dahme-Spreewald	25 790	17 123	20 296	17 438	13 766	76 195
Elbe-Elster	22 327	20 074	29 223	23 860	14 937	86 703
Havelland	12 770	24 909	15 851	21 601	11 918	70 010
Märkisch-Oderland	60 012	70 603	54 331	29 890	18 437	187 384
Oberhavel	22 666	25 462	24 057	21 780	18 860	89 726
Oberspreewald-Lausitz	39 643	26 668	18 471	21 566	21 698	104 504
Oder-Spree	22 760	24 164	38 602	94 504	87 993	210 936
Ostprignitz-Ruppin	25 293	57 407	54 620	26 677	21 862	145 950
Potsdam Mittelmark	20 610	18 072	26 735	22 134	20 470	83 079
Prignitz	28 625	12 519	27 960	48 245	37 395	77 044
Spree-Neiße	17 933	23 468	34 967	37 073	36 015	102 708
Teltow-Fläming	14 284	20 064	12 469	13 377	18 475	65 015
Uckermark	92 256	91 007	70 890	68 697	89 779	327 717
Land Brandenburg	28 540	30 171	28 857	31 801	30 526	112 709

^aBetriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg.

Tabelle A21: Ansichten der Bevölkerung in Ostdeutschland und Westdeutschland über die Ausgaben des Staates für ausgewählte Ausgabenfelder 1996 (Index^{a,b})

	Ausgabenfelder							
	Umweltschutz	Gesundheitswesen	Polizei	Bildungswesen	Verteidigung	Renten, Pensionen	Arbeitslosengeld	Kultur und Kunst
	<i>Ostdeutschland</i>							
Erwerbstätige	2,26	2,09	1,99	2,19	4,13	2,39	2,43	2,99
davon:								
Selbständige	2,24	2,24	1,98	2,38	4,34	2,60	3,00	3,17
Abhängig Beschäftigte	2,26	2,08	2,00	2,18	4,11	2,37	2,39	2,98
Arbeitslose	2,30	1,87	2,02	2,18	3,98	2,08	1,89	2,95
Personen im Ruhestand	2,35	1,89	1,96	2,45	4,05	1,95	2,15	2,80
Sonstige Nichterwerbstätige	2,29	2,18	2,18	2,33	3,96	2,46	2,47	2,97
Gesamte Bevölkerung	2,29	2,02	2,00	2,23	4,08	2,24	2,29	2,94
	<i>Westdeutschland</i>							
Erwerbstätige	2,21	2,41	2,38	2,43	3,91	2,58	2,94	3,42
davon:								
Selbständige	2,17	2,52	2,42	2,56	3,85	2,75	3,31	3,50
Abhängig Beschäftigte	2,22	2,40	2,38	2,42	3,79	2,60	2,90	3,41
Arbeitslose	2,23	2,06	2,39	2,45	3,83	2,26	2,18	3,31
Personen im Ruhestand	2,47	2,24	1,95	2,36	3,60	2,29	2,79	3,33
Sonstige Nichterwerbstätige	2,17	2,27	2,40	2,31	3,90	2,44	2,76	3,23
Gesamte Bevölkerung	2,25	2,33	2,30	2,41	3,84	2,48	2,84	3,36

^a 1 = viel mehr ausgeben, 5 = viel weniger ausgeben. — ^bArithmetisches Mittel der Bewertungen.

Quelle: Allbus; Berechnungen des DIW.

Tabelle A22: Beurteilung von persönlicher und allgemeiner wirtschaftlicher Lage durch die ostdeutsche und westdeutsche Bevölkerung 1990–1996 (Index^{a,b})

	Ostdeutschland	Westdeutschland
<i>Beurteilung der persönlichen Wirtschaftslage</i>		
1990	2,88	2,35
1992	2,90	2,45
1994	2,72	2,55
1996	2,75	2,58
1998	2,77	2,66
<i>Beurteilung der Wirtschaftslage im eigenen Bundesland</i>		
1990	3,64	2,23
1992	3,62	2,26
1994	3,53	3,21
<i>Beurteilung der Wirtschaftslage in der Bundesrepublik</i>		
1990	2,42	2,21
1992	2,61	2,60
1994	3,24	3,32
1996	3,32	3,29
1998	3,30	3,17

^a1=sehr gut, 5=sehr schlecht. — ^bArithmetisches Mittel der Nennungen.

Quelle: Allbus; Berechnungen des DIW.

Übersicht A1: Modernisierung kommunaler Verwaltungen in ausgewählten Gebietskörperschaften Mecklenburg-Vorpommerns

	Kreisfreie Stadt		Kreis	
	Schwerin	Neubrandenburg	Nordwestmecklenburg	Ludwigslust
Beginn	1993	1995	1995	1995
Planung	Schrittweise Einführung des NSM ^a in der gesamten Verwaltung durch verschiedene Pilotprojekte	Entscheidung über Einführung des NSM in der Gesamtverwaltung nach Abschluß eines Pilotprojekts 1998/99	Schrittweise Einführung neuer Steuerungsinstrumente, Planungsphase seit Anfang 1997	Umfassende Einführung des NSM verbindlich geplant und beschlossen
Implementation	Seit 1994 laufend, Beginn mit Pilotprojekten zur Budgetierung, erste Evaluationen der neuen Finanzsteuerung liegen vor	Seit 1996 laufendes Pilotprojekt im Jugendamt	Seit 1997 erste Budgetierungsansätze im Baudezernat	Seit 1996 laufende Produktdefinition in den Bereichen Bauen und Soziales, Budgetierung seit 1997
Ablauforganisation	Einführung der Budgetierung, zunächst für Pilotbereiche, seit 1997 für Personalkosten in der Gesamtverwaltung	Budgetierung des Jugendamtes und Kontraktmanagement zwischen Politik, Verwaltungsspitze und Jugendamt	Einführung des Budgetierungsverfahrens geplant	Schrittweise Einführung des Budgetierungsverfahrens bis Ende 1998/99
Aufbauorganisation	Organisatorische Verschlan- kung seit 1995, Verkleinerung des Querschnitts- bereichs geplant, Fachbereichsmodell mittelfristiges Ziel	Entscheidung über Einführung einer Fachbereichsstruktur nach Abschluß des Pilotprojekts im Jugendamt	Hierarchieabflachung und organisatorische Verschlan- kung als Zielsetzung des geplanten Modernisierungsprozesses	Einführung eines Fachbereichsmodells, Entwurf liegt vor
Modernisierungsprofil	Modernisierungspolitischer Vorreiter mit z.T. unverbundenen Ansätzen zur Einführung des NSM	Bislang auf ein Pilotprojekt begrenzte binnenadministrative Modernisierungsstrategie	Verwaltungspolitik steht am Beginn einer materiellen Modernisierungspolitik	Systematische und vergleichsweise „radikale“ Modernisierungspolitik zur Einführung des NSM

^aNeues Steuerungsmodell.

Quelle: Wegrich (1998).

Übersicht A2: Modernisierung der Landesverwaltungen in den neuen Bundesländern nach deren eigenen Angaben (Stand: April 1998)

	Berlin
Auslöser	Wiedervereinigung, Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung im ehemaligen Ostteil der Stadt, Strukturkrise, Finanznot, strukturelle personelle Überbesetzung des öffentlichen Dienstes.
Ziele	Verstärkte Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, an Marktorientierung und Wettbewerb, an den Bedürfnissen der Bürger und der Wirtschaft; Steigerung von Motivation, Arbeitszufriedenheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten, umfassende Qualifizierung.
Art und Umfang	„Neues Berliner Verwaltungsmanagement“, basierend auf dem Neuen Führungs- und Steuerungsmodell seit Mai 1994; zunächst Einführung der Reformelemente in den Bezirksverwaltungen und ausgesuchten Senatsverwaltungen; 1996 Ausdehnung der Verwaltungsreform auf die gesamte landesunmittelbare Verwaltung; weitere Maßnahmen: Verringerung der Mindestzahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses; Verringerung der Höchstzahl der Senatsmitglieder; Verringerung der Anzahl der Bezirksamtsmitglieder; Verringerung der Anzahl der Bezirke von 23 auf 12 zum 1.1.2001; Stellenabbau von 206 700 Vollzeitstellen (1992) auf 142 000 Vollzeitstellen im Jahre 2001; Überprüfung der wahrzunehmenden Aufgaben und eine Neuordnung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
Organisation und Steuerung	Lenkungsgremien unter Leitung des regierenden Bürgermeisters; Projektmanagement (operative Lenkung) bestehend aus Vertretern der Senatsbehörden für Inneres und Finanzen, Vertretern der Staatskanzlei, der Bezirke und Fachsenatsverwaltungen und externer Beratungsunternehmen; Umsetzung durch Realisierungsbeauftragte in den Bezirks- und Senatsverwaltungen.
Beteiligung externen Sachverständigen	Zunächst in großem Umfang, seit Anfang 1997 auf reduziertem finanziellem Niveau, Auslaufen Ende 1998.
Mitwirkung der Beschäftigten	Vereinbarung zur Verwaltungsreform zwischen dem Land Berlin und dem Hauptpersonalrat, den Gewerkschaften und Berufsverbänden; umfassende Qualifizierung der Mitarbeiter; aktive Beteiligung der Beschäftigten, z.B. bei der Produktdefinition.
	Brandenburg
Auslöser	Abschluß des Aufbaus der Verwaltung und der Funktionalreform.
Ziele	Optimierung der Landesverwaltung.
Art und Umfang	Optimierungsverfahren für die gesamte Landesverwaltung; außerdem Förderung von Modellprojekten der Neuen Steuerung in Kommunen.
Organisation und Steuerung	Verwaltungsstrukturkommission; Arbeitsgruppen in den obersten Landesbehörden.
Beteiligung externen Sachverständigen	Leitung der Verwaltungsstrukturkommission durch externe Sachverständige.
Mitwirkung der Beschäftigten	Möglichst weitgehende Einbeziehung der Beschäftigten.
	Mecklenburg-Vorpommern
Auslöser	Nach 1990: zuerst Aufbau funktionierender Verwaltungsstrukturen (ohne Mittelinstanz); seit Sommer 1992: Funktionalreform als Daueraufgabe, Funktionalreformgesetz 1994; 1994: Einsetzung einer Kommission zur Verwaltungsreform; 1995: Kabinettsbeschuß zur unverzüglichen Einleitung einer Verwaltungsreform; 1996: Kabinettsbeschuß zur Verwaltungsstrukturreform mit 47 Strukturmaßnahmen.
Ziele	Reformvorhaben nicht nur erörtern, sondern umsetzen; ausgewählte Reformschwerpunkte in verschiedenen Arbeitsgruppen unter Federführung des jeweiligen Ministers; Anwendung privatwirtschaftlicher Steuerungs- und Managementmethoden; Reduzierung der Regelungsvielfalt; Rückführung nicht unbedingt erforderlicher gesetzlicher Standards; Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsverfahren; Institutionalisierung von Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen; Wettbewerb: leistungsfähigste und bürgerfreundlichste Kommunalverwaltung.
Art und Umfang	Pilotprojekte unter Federführung des jeweiligen Ministeriums; Verschlinkung der Ministerien; Zusammenlegung/Auflösung von Behörden; Schaffung flacher Hierarchien; Erlaß einer Geschäftsordnung, in der Empfehlungen des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ berücksichtigt wurden.
Organisation und Steuerung	Lenkungsausschuß auf Staatssekretärsbene; Arbeitsgruppen Funktionalreform, Deregulierung, Wettbewerb, Hochbauvorhaben; Strukturkommission auf Ministerebene zur Erarbeitung von kostensenkenden Strukturmaßnahmen.
Beteiligung externen Sachverständigen	Spielt praktisch keine Rolle.
Mitwirkung der Beschäftigten	Abschluß einer „Gemeinsamen Erklärung“ der Landesregierung und der Gewerkschaften zur Verwaltungsreform; Einbeziehung der Beschäftigten, wenn diskussionsfähige Unterlagen vorliegen.

noch Übersicht A2

Sachsen	
Auslöser	Dreistufige Verwaltungsstruktur geschaffen, aber Regierungspräsidien in der Diskussion; noch keine Funktionalreform; zunächst stand die Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Mittelpunkt; Aufbau der Verwaltung und zusätzliche Modernisierung gleichzeitig durchzuführen, scheiterte am Personal; Anfang 1993: Kabinettsbeschluß alle Bereiche der Staatsregierung einer kritischen Aufgaben- und Organisationsanalyse zu unterziehen; Sommer 1993: Privatisierungskommission unter Leitung der Staatskanzlei beauftragt.
Ziele	Alle Bereiche der Staatsregierung sollen einer kritischen Aufgaben- und Organisationsanalyse unterzogen werden: über Aufgabenkritik zur Verwaltungsstrukturreform.
Art und Umfang	1993 wurde die Untersuchung sämtlicher Ressorts durch Beratungsunternehmen begonnen; „echte“ Aufgabenkritik (Aufgabenanalyse, Definition neuer Ziele, Festlegung der Aufgaben) hat bisher in keinem Ministerium stattgefunden; es wird ein ressortübergreifendes Controlling-Konzept erarbeitet; im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung und im Sächsischen Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten und den nachgeordneten Bereichen wurde mit der Umsetzung von Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Erstellung von Produktplänen etc. begonnen; kein konkretes Konzept zur Personalentwicklung.
Organisation und Steuerung	1993: Privatisierungskommission unter der Federführung der Sächsischen Staatskanzlei; 1996: Stabsstelle Verwaltungsreform im Innenministerium mit Projektgruppen Personal, Gemeindegebietsreform und Funktionalreform eingerichtet; auf diese sind die Zuständigkeiten der Privatisierungskommission übergegangen; Lenkungsausschuß auf Staatssekretärebene; Sachverständigenkommission mit Teilnehmern aus Wirtschaft, Politik und öffentlichem Dienst.
Beteiligung externen Sachverständs	Externer Sachverständ wird in großem Umfang einbezogen; Beratungsunternehmen untersuchen etliche Behörden im Hinblick auf Aufgabenbestand, Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Personalwirtschaft.
Mitwirkung der Beschäftigten	–
Sachsen-Anhalt	
Auslöser	Seit 1991 wurde systematisch über Neuorganisation und Reform der Landesverwaltung nachgedacht, und es wurden Untersuchungen veranlaßt; 1992 Mittelinstanzbericht (Ausbau der Regierungspräsidien als Koordinierungs- und Bündelungsbehörden); 1993: Landesregierung setzt eine Kommission mit dem Ziel der „Aufgabenverlagerung“ ein; 1993: Landtag setzt Enquête-Kommission Verwaltungsreform ein (9 Mitglieder des Landtages, 5 Sachverständige); 1994: Neue Regierungskoalition einigt sich, Bemühungen zur Verwaltungsreform fortzuführen (Festhalten an Empfehlungen der Enquête-Kommission und haushaltsbezogene Experimentierklausel); Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Personalentwicklung und Verwaltungsreform“, die Vorschläge zur Privatisierung prüfen soll.
Ziele	Pilotprojekte sollen zu stetigem Reformprozeß führen, dessen Kern die Aufgabenpolitik ist; Lottemoser-Kommission (Aufgabenverlagerung): Ziel ist die funktionsgerechte Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Verwaltungsebenen des Landes einschl. der Kommunen; die Ministerien sollen sich auf Gesetzgebungsarbeit, Richtliniensetzung für Verwaltung und Koordination des Verwaltungshandelns beschränken; Koalitionsvereinbarung vom 24.6.1994: Ziel der Reform ist es, die Verwaltung zu straffen, nicht erforderliche Verwaltungen abzubauen und die Verfahrensabläufe ohne Verlust an Rechtsstaatlichkeit zu entbürokratisieren. Mittel hierfür sind die Verlagerung und der Verzicht auf öffentliche Aufgaben einerseits, die Privatisierung der Aufgabenerledigung andererseits; Hauptziele dabei sind: Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, Gewährleistung der Bürgerorientierung, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Stärkung der Motivation und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten.
Art und Umfang	Pilotprojekte mit schrittweiser Umsetzung; Aufgabenverteilung: Es gingen 300 Vorschläge zur Aufgabenverlagerung ein; Ende 1994 waren 61 Vorschläge vollzogen; die Projektgruppe Verwaltungsreform hat 133 Reformvorhaben erarbeitet, die die Ressorts seit 1996 in eigener Verantwortung durchführen. Von den Ressorts wurden weitere kurzfristige Reformprojekte angeregt, so daß die kurzfristigen Maßnahmen nunmehr 74 Projekte beinhalten. Die Reformvorhaben betreffen im wesentlichen die Bereiche Aufgabenkritik, Aufgabenverlagerung/Privatisierung, Optimierung der Ablauf- und Aufbauorganisation; 1997: Beschluß, die Regierungspräsidien bis zum Jahre 2007 durch ein Landesverwaltungsamt zu ersetzen.
Organisation und Steuerung	1994: Projektgruppe Verwaltungsreform in der Staatskanzlei; 1995: Projektbeauftragte in den Ressorts, die hausintern alle Querabstimmungen vornehmen sollen; Beirat zur Verwaltungsreform; 1996: Stabsstelle Verwaltungsreform im Ministerium des Innern.

noch Übersicht A2

Beteiligung externen Sachverständs	Im Rahmen von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die in Schwerpunkten der Landesverwaltung durch die zentrale Stelle für Organisation vergeben werden, wird auf externen Sachverständs zurückgegriffen; die Schwerpunkte sind: Umweltverwaltung, Pilotprojekt „Vollkostenrechnung“, Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamt Stendal, Umweltverwaltung/Gewässerschutz, Kassen der inneren Verwaltung, Bezügestellen, Geologisches Landesamt; Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik unter Mitarbeit eines externen Beratungsunternehmens im Ministerium des Innern.
Mitwirkung der Beschäftigten	1995: „Gemeinsame Erklärung“ der Landesregierung Sachsen-Anhalt, der ÖTV, der DAG und des DBB zur Umsetzung der Verwaltungsreform.
Thüringen	
Auslöser	1992: Kommission „Funktionalreform“; für Verwaltungsreform im engeren Sinn war in den „Aufbaujahren“ keine Zeit; 1996 Beirat „Verwaltungsreform“.
Ziele	Funktionalreform; Gebietsreform; anspruchsvoller Budgetierungsansatz als Ausgangspunkt für umfassende Verwaltungsreform.
Art und Umfang	Empfehlungen zur Funktionalreform: Stellung des Thüringer Landesverwaltungsamtes, Aufgabenzuweisung auf kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörigen Raum, Organisation der Umwelt- und Bergverwaltung, der Straßenbauverwaltung, der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung, verschiedener Landesämter, der staatlichen Hochbauverwaltung und des Landesverwaltungsamtes; Funktionalreform: die Bildung eines Landesverwaltungsamtes als Mittelinstanz zwischen Ministerien und unteren Verwaltungsbehörden; Kommunalisierung staatlicher Aufgaben bei Landratsämtern und kreisfreien Städten; Einführung der Zweistufigkeit der Schulaufsichtsverwaltung und der Polizeiverwaltung; Teilprivatisierung des Kampfmittelräumdienstes; Organisationsuntersuchung im Landesverwaltungsamt mit dem Ziel der Aufgabendelegation und Strukturveränderung; Ausbau der Informationstechnik.
Organisation und Steuerung	Beirat „Verwaltungsreform“; dezentrale Arbeitsgruppen.
Beteiligung externen Sachverständs	Im Beirat „Verwaltungsreform“.
Mitwirkung der Beschäftigten	Unmittelbar während der Reformmaßnahme; mittelbar über Beirat „Verwaltungsreform“.

Quelle: In Anlehnung an Konzendorf (1998).

Literaturverzeichnis

- Akerlof, G., A. Rose, J. Yellen und H. Hesseinius (1991). East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 1–87.
- Aschauer, D.A. (1988). Government Spending and the „Falling Rate of Profit“. *Economic Perspectives* 12 (3): 11–17.
- (1989a). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics* (March): 177–200.
- (1989b). Does Public Capital Crowd Out Private Capital? *Journal of Monetary Economics* (September): 171–188.
- Bach, S., M. Gornig, F. Stille und U. Voigt (1994). *Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum*. Berlin.
- Barjak, F., G. Heimpold, M. Junkernheinrich, B. Loose und R. Skopp (1996). *Management-Buy-Outs in Ostdeutschland*. IWH-Sonderheft 2/1996. Halle.
- Beer, S., und J. Ragnitz (1997). Betriebsgröße und Arbeitsproduktivität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe. *Wirtschaft im Wandel* 3 (16): 11–13.
- Begg, D., und R. Portes (1992). Eastern Germany since Unification: Wage Subsidies Remain a Better Way. Discussion Paper 730. Centre for Economic Policy Research, London.
- Belitz, H., und D. Edler (1998). *Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerks in Dresden*. DIW-Sonderheft 164. Berlin.
- Bellmann, L., und M. Brussig (1998). Ausmaß und Ursachen der Produktivitätslücke ostdeutscher Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (4): 648–660.
- Berg, F., M. Nagelschmidt und H. Wollmann (1996). *Kommunaler Institutionenwandel: Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß*. Opladen.
- Beyer, H.-J. (1998). *Ostdeutsche Unternehmen — Absatzstrategien und Probleme*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 241. Köln.
- Bilitewski, B., G. Härdtle und A. Marek (1994). *Abfallwirtschaft*. Berlin.
- Błaszczyc, B., und R. Woodward (Hrsg.) (1996). *Privatization in Post-Communist Countries*. Volume 2: CASE. Warschau.
- Bös, D. (1996). The Treuhand: A Never-Ending Story. Discussion Paper A-531. Sonderforschungsbereich 303 „Information und die Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten“, Universität Bonn.
- Brachmann, R., und M. Miller (1999). Zum Fortgang und zu Problemen der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 17–22.
- Brenke, K., und A. Eickelpasch (1992). Industrieller Mittelstand in Ostdeutschland. *Wochenbericht* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 60 (11): 103–109.
- (1997). *Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland: Ergebnisse einer Umfrage*. Berlin.
- Brenke, K., und K.-D. Schmidt (1999). Sektorale Produktions- und Beschäftigungsstrukturen in den neuen Bundesländern: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Erscheint demnächst in *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*.
- Brenke, K., und J.-P. Weiß (1998). Strukturanalyse der sächsischen Industrie — Spezialisierungsprofil, Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklungsperspektiven, insbesondere im Exportbereich. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Studien des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit 11. Dresden.
- Brenke, K., A. Eickelpasch, K. Geppert und R.-D. Postlep (1998). *Industrielle Erneuerung in den neuen Ländern aus regionaler Sicht*. Berlin.
- Brücker, H. (1995). *Privatisierung in Ostdeutschland: Eine institutionenökonomische Analyse*. Frankfurt am Main.
- BTU (Brandenburgische Technische Universität Cottbus) (Hrsg.) (1997). *Jahresforschungsbericht 1997*. Cottbus.

- Bundesanstalt für Arbeit (1998). *Strukturanalyse 1997: Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen*. Sonderdruck der *Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*. Nürnberg.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1996). Bericht der Bundesregierung zur TA Siedlungsabfall. *Umwelt* (2): 74–75.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1996). *Aufbau Ost — Chancen und Risiken für Deutschland und Europa*. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung in den neuen Ländern. BMWi-Dokumentation 407. Bonn.
- (1998). Bilanz der Wirtschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland bis Ende 1997. BMWi-Dokumentation 437. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1999). BMWi — Neue Bundesländer. Fakten zum Aufbau Ost. Wirtschaft. Via Internet: <http://w3.bmwi.de/nbl/fakten.html>
- (1999). BMWi — Mittelfristiges Förderkonzept der Bundesregierung. Via Internet: <http://w3.bmwi.de/mittfoerd.html>
- Bundesregierung (1992). *Jahreswirtschaftsbericht 1992 der Bundesregierung*. Stuttgart.
- (1995). *Jahreswirtschaftsbericht 1995 der Bundesregierung*. Stuttgart.
- (1998a). *Jahreswirtschaftsbericht 1998 der Bundesregierung*. Stuttgart.
- (1998b). *Aufbau-Ost — Fördermaßnahmen verbessern*. Regierungserklärung vom 10. November. Via Internet: <http://www.bundesregierung.de/05/0502/>
- (1998c). Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1998. Via Internet: <http://www.bundesregierung.de/05/0502/>
- (1999a). *Jahreswirtschaftsbericht 1999 der Bundesregierung*. Stuttgart.
- (1999b). Regierungserklärung abgegeben von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Stand der deutschen Einheit vor dem Deutschen Bundestag. Reichstagsgebäude Berlin, 19. April. Via Internet: <http://www.bundesregierung.de/05/0502/>
- Bundesverband der Deutschen Industrie (1993). *Wertschöpfungspräferenz für Industrieunternehmen in den neuen Bundesländern*. BDI-Dokumentation. Köln.
- Bürsch, M. (1996). *Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen: Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern*. Bonn.
- Busse, C. (1998). Dunkle Wolken über Sachsens Silicon-Valley. *Handelsblatt*, 12. November: 12.
- Buttler, F. (1993). Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland — Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspektiven. In R. Neubäumer (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik kontrovers — Analysen und Konzepte für Ostdeutschland*. Darmstadt.
- BvS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (lfd. Jgg.). *Monatsbericht*.
- Capello, R., und A. Gillespie (1994). Communication Infrastructure and Possible Future Spatial Scenarios. In J.R. Cuadrado-Roura, P. Nijkamp und P. Salva (Hrsg.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*. Aldershot.
- Cornelsen, D., und W. Kirner (1990). Zum Produktivitätsvergleich Bundesrepublik – DDR. *Wochenbericht* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 57 (14): 172–174.
- Dennis, M. (1993). *Social and Economic Modernization in Eastern Germany from Honecker to Kohl*. London.
- Deutsche Bundesbank (1998). Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse ostdeutscher Unternehmen im Jahr 1996. *Monatsbericht* 50 (7): 35–49.
- Deutscher Städtetag (1995). *Städte im Aufbruch: Fünf Jahre kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern*. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, 21. Köln.
- Dieckmann, J. (1998). Die Städte als Vorreiter der Verwaltungsreform: Erfolge und Nöte. In Deutscher Städtetag (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz*. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, 27. Köln.
- Dietrich, V., J. Ragnitz, J. Rothfels u.a. (1997). *Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern*. IWH-Sonderheft 4/1997. Halle.

- Dietrich, V., J. Ragnitz, J. Rothfels u.a. (1998). *Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Abschlußbericht*. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (1998). *Bürger — Politik — Verwaltungsreform*. Difu-Materialien 2/98. Berlin.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1990). *Handbuch DDR-Wirtschaft*. Berlin.
- (1997). Überlegungen zu den künftigen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik Brandenburgs. *Wochenbericht* 64 (6): 105–109.
- DIW und IfW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel) (1993). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Achter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 205/206. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW, IfW und IWH (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1996). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Vierzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 277/278. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997a). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Fünfzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 286/287. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997b). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Sechzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 302/303. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998a). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Siebzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 310/311. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998b). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Achtzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 322/323. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dornbusch, R., S. Fischer und P.A. Samuelson (1977). Comparative Advantage, Trade and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods. *American Economic Review* 67 (5): 823–839.
- Dyck, I.J.A. (1997). Privatization in Eastern Germany: Management, Selection and Economic Transition. *American Economic Review* 87 (4): 565–597.
- Eckey, F., und K. Horn (1995). Verkehrsinfrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern. *Berichte zur deutschen Landeskunde* 69 (1): 57–86.
- Ehrhardt, R. (1993). Fortbildung für den Verwaltungsaufbau: Erfahrungen mit innovativer Fortbildung für die öffentliche Verwaltung in den neuen Bundesländern. In R. Pitschas (Hrsg.), *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern*. Berlin.
- Eichler, M., und M. Lechner (1998). An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung 560. Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim.
- Eickelpasch, A., und I. Pfeiffer (1998). *Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg*. Beiträge zur Strukturforchung 178. Berlin.
- Ewers, H.-J., und H. Tegner (1999). Kompetenzregion Verkehr Berlin-Brandenburg: Ein Beispiel für eine integrierte Standortinitiative. In W. Momper, J. Kromphardt et al. (Hrsg.), *Berlins Zweite Zukunft*. Berlin.
- FAV (Forschungs- und Anwendungsverbund Verkehrssystemtechnik Berlin) (1999) unter <http://www.fav.de>
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (1999). Markentradition unterstützt den nachhaltigen Werbeerfolg. 14. Januar.
- Felder, J., und A. Spielkamp (1998). Innovationsstrategien und Forschungsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen. In M. Fritsch, F. Meyer-Krahmer und F. Pleschak (Hrsg.), *Innovationen in Ostdeutschland — Potentiale und Probleme*. Heidelberg.
- Fischer, L. (1998). *Analyse der Wirksamkeit der Verwaltungshilfe bei der Transformation der kommunalen Verwaltungen in Ostdeutschland*. Köln.
- Fischer, W., H. Hax und H.K. Schneider (Hrsg.) (1993). *Treuhandanstalt — Das Unmögliche wagen*. Berlin.

- Fitzenberger, B., und H. Prey (1996). Training in East Germany: An Evaluation of the Effects on Employment and Earnings. Diskussionspapier 36. Center for International Labor Economics, Universität Konstanz.
- Fitzroy, F., und M. Funke (1998). Skills, Wages and Employment in East and West Germany. *Regional Studies* 32 (5): 459–467.
- Flassbeck, H., G. Horn, W. Scheremet und R. Zwiener (1991). Subventionierung und Privatisierung durch die Treuhandanstalt: Kurswechsel erforderlich. *Wochenbericht* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 58 (41): 575–579.
- Flemming, T. (1998). Gewußt wie — und mit wem: Wissenschaft als Partner der Wirtschaft in der Lausitz. Markt und Mark. *Zeitschrift der Industrie- und Handelskammer Cottbus* (3): 16–17.
- Franz, W., und H.-J. Schalk (1994). Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Diskussionspapier 17. Center for International Labor Economics, Universität Konstanz.
- Freese, C. (1995). *Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt: Strategien und Verhalten der Privatisierung in der Systemtransformation*. Frankfurt am Main.
- Freiburghaus, H.-D. (1978). *Dynamik der Arbeitslosigkeit*. Meisenheim.
- Fritsch, M., und J. Mallock (1994). Die Arbeitsproduktivität des industriellen Mittelstandes in Ostdeutschland — Stand und Entwicklungsperspektiven. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 27 (1): 53–59.
- Fritsch, M., G. Francke und C. Schwirten (1997). Innovationsaktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe — Ein Ost-West-Vergleich. Freiburger Arbeitspapiere 97/17. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Technische Universität, Freiberg.
- Fuest, C., und B. Huber (1997). Die Effizienz von Kapitalsubventionen bei Unterbeschäftigung — eine theoretische und finanzpolitische Analyse zur Förderpolitik in den Neuen Bundesländern. *Finanzarchiv* 54 (3): 355–373.
- Gerling, K. (1998). Transfers and Transition: The Impact of Government Support on Factor Demand and Production in Eastern Germany. Kieler Arbeitspapiere 878. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Ghaussy, A.G., und W. Schäfer (Hrsg.) (1993). *The Economics of German Unification*. London.
- Görzig, B. (1995). Anlagevermögen und Produktionspotential in Ostdeutschland. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 64 (3): 487–492.
- (1998). Wettbewerbsfähigkeit und Lohnstückkosten in der Strukturanalyse. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (4): 690–696.
- Görzig, B., und M. Gornig (1991). *Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der ehemaligen DDR*. Beiträge zur Strukturforchung 121. Berlin.
- Görzig, B., und G. Noack (1998). Vergleichende Branchendaten für das verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland: Berechnungen für 31 Branchen in europäischer Klassifikation 1991 bis 1997. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Greiner, U., H. Maas und F.L. Sell (1994). „The East-German-Disease“: Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der Deutschen Einheit. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 43 (3): 271–299.
- Grömig, E., und K. Gruner (1998). Reform in den Rathäusern: Neueste Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung. *Der Städtetag* 51 (8): 581–587.
- Grunert, R., B. Loose und U. Ludwig (1998). Eigentums- und Vermögensstrukturen in Ostdeutschland — eine Bestandsaufnahme. *Wirtschaft im Wandel* 4 (1): 11–20.
- Grunow, D., und H. Wollmann (Hrsg.) (1998). *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stadtforschung aktuell 68. Basel.
- Hachmann, K., W. Kühn und K. Schuldt (1998). Zur Lage der Metall- und Elektroindustrie Ostdeutschlands. Gutachten im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung Berlin.
- Handelsblatt* (1996). Die Stadtverwaltung im sächsischen Coswig verzichtet völlig auf Beamte. 19. August.

- Hitchens, D.M.W.N., K. Wagner und J.E. Birnie (1993). *East German Productivity and the Transition to the Market Economy: Comparisons with West Germany and Northern Ireland*. Aldershot.
- Hübler, O. (1997). Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216 (1): 21–44.
- IAW (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin) (1990). Analyse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der DDR seit dem Herbst 1989. Berlin.
- ifo Institut (1999). *Der Beitrag von Forschung und Entwicklung zum Aufbau Ost*. Dresden.
- IHK (Industrie- und Handelskammer) Berlin, IHK Cottbus und IHK Frankfurt/Oder (1996). Gemeinsamer Konjunkturbericht. Berlin.
- IHK (Industrie- und Handelskammer) Cottbus (Hrsg.) (1996). *Cottbus: Wirtschaftsregion im Wandel*. Cottbus.
- (1997). Zusammenfassung der Studie „Förderung des technologischen Potentials von KMU der Region Südbrandenburg als Zulieferer und Dienstleister im Bereich Energie und Umwelttechnik“. Unveröffentlicht. Cottbus.
- IHK (Industrie- und Handelskammer) Dresden (1998). *Wegweiser Technologietransfer*. Dresden.
- Infratest Sozialforschung (lfd. Jgg.). *Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer*. Nürnberg.
- Institut für Marktforschung (1995). *Stand und Perspektiven der absatzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Produzenten*. Band 2. Leipzig.
- Irsch, N. (1988). Zum Zusammenhang von Unternehmensgröße und Rentabilität in der Bundesrepublik Deutschland in der Mitte der 80er Jahre. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 205 (6): 519–537.
- Jäckel, P. (1998). Neue Bundesländer: Höhere Investitionen einiger Branchen gleichen die Rückgänge in anderen Industriezweigen nicht ganz aus. *ifo Schnelldienst* 51 (25/26): 10–14.
- (1999). Neue Bundesländer: Industrieinvestitionen auf dem Weg zum „Normalniveau“. *ifo Schnelldienst* 52 (8): 3–9.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (1998). Befriedigende Eigenkapitalausstattung, schwache Ertragslage: Neuere Entwicklungen der Bilanzdaten ostdeutscher Unternehmen. *KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik* (3): 2–26.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung) (1993). Das Neue Steuerungsmodell. Bericht 5/1993. Köln.
- Kilper, H., und D. Rehfeld (1991). Vom Konzept der Agglomerationsvorteile zum Industrial District. Überlegungen zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen für die Stabilität von Regionen. Arbeitspapier IAT-PS 03. Institut für Arbeit und Technik, Abteilung Politische Steuerung, Gelsenkirchen.
- Klodt, H. (1996). Lohnkostenzuschüsse: Ökonomische Effizienz und gesellschaftliche Akzeptanz. Kieler Arbeitspapiere 715. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). Von der Transformations- in die Strukturkrise? In Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), *Transferleistungen, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern*. IWH-Sonderheft 1/1997. Halle.
- Kohaut, S., und C. Schnabel (1998). Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten — Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. IAB-Kurzbericht 19. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Komar, W. (1997). Zum Stand des Ausbaues der kommunalen Abwasserentsorgung in den neuen Ländern. *Wirtschaft im Wandel* 3 (10/11): 30–35.
- (1998). Neues Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz — Abnehmender Deponierungsbedarf durch verstärkte Abfallvermeidung und -verwertung. *Wirtschaft im Wandel* 4 (11): 9–15.
- Konzendorf, G. (1998). *Verwaltungsmodernisierung der Länder: Überblicke — Einblicke*. Speyerer Forschungsberichte 187. Speyer.

- Kranzusch, P., und K. Huhn (1999). *Absatzstrategien und Marketinginstrumente im ostdeutschen industriellen Mittelstand*. (in Vorbereitung).
- Kraus, F., P.A. Puhani und V. Steiner (1997). Employment Effects of Publicly Financed Training Programs — The East German Experience. Discussion Paper 97-33. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- (1998). Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. Discussion Paper 98-07. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Kühnlein, G. (1996). Bildungspolitische Folgen aus der Qualifizierungsoffensive in den neuen Bundesländern. *Der Städtetag* 49 (7): 462–467.
- Lechner, M. (1998). *Training the East German Labour Force*. Heidelberg.
- Lehmann, U. (1996). Dynamik und Beschäftigungsentwicklung der ostdeutschen Betriebe 1991–1995. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (4): 580–588.
- Licht, G., und H. Stahl (1997). Ergebnisse der Innovationserhebung 1996. Dokumentation 97/07. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Link, H. (1996). Immer noch Nachholbedarf bei der Verkehrsinfrastruktur in Ostdeutschland. *Wochenbericht* (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 63 (50): 805–815.
- Lorenz, S. (1998). Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: Zwischen Rhetorik und Praxistest. In D. Grunow und H. Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stadtforschung aktuell 68. Basel.
- Lorenz, S., und K. Wegrich (1998). Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 5): 29–38.
- Ludwig, U., R. Stäglin und C. Stahmer (1996). *Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung*. Beiträge zur Strukturforchung 163. Berlin.
- Ludwig, U., H.-U. Brautzsch, D. Gladisch, I. Haschke, B. Laschke und C. Schumacher (1997). Industrielumfragen des IWH 1997. Diskussionspapier 64. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Maaß, C. (1999). Der lange Weg der Reform — Eine Zwischenbilanz zu den Modellkommunen in Brandenburg. *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 23–27.
- Maaß, C., und C. Reichardt (1998). Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen. In D. Grunow und H. Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stadtforschung aktuell 68. Basel.
- Mallock, J. (1996). *Engpässe in ostdeutschen Fabriken: Technikausstattung, Technikeinsatz und Produktivität im Ost-West-Vergleich*. Berlin.
- Malsch, B. (1999). Verwaltungsreform Coswig — Eine Zwischenbilanz. *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 32–37.
- Marquardt, R., und J. Wudtke (1998). FuE-Daten des Wirtschaftssektors in Deutschland. *FuE-Info* (1): 3–6.
- Meißner, D. (1999). Technologietransfer von Universitäten. Dresdner Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre 20. Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Technische Universität, Dresden.
- Möllemann, J.W. (1991). Arbeitspapier für eine „Strategie Aufschwung-Ost“. Manuskript. Bonn.
- Müller, A. (1998). Weiter nachlassende Investitionstätigkeit in Ostdeutschland. *ifo Schnelldienst* 51 (31): 16–19.
- Müller, G. (1998). Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten. *Wirtschaft im Wandel* 4 (4): 14–19.
- (1999). Smaller Productivity Gap between German Regions when Different Producer Prices Are Taken into Account. Diskussionspapier 89. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Müller, G., J. Rothfels und A. Wöfl (1998). Determinanten der Produktivitätslücke in Ostdeutschland. Ergebnisse einer Tagung am IWH — Teil II. *Wirtschaft im Wandel* 4 (2): 15–21.

- Müller, K. (1998). Überregionaler Absatz und Wettbewerbsparameter ostdeutscher Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes: Die Entwicklung zwischen 1992/93 und 1996/97. *KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik* (7): 2–7.
- Müller, R. (1998). Ist eine spezifische FuE-Förderung für die neuen Länder notwendig? *Wirtschaft im Wandel* 4 (14): 7–11.
- MWMT (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (1996). Fünftes Industriesymposium Brandenburg 1996. Schriftenreihe des MWMT 9. Potsdam.
- (1997). Sechstes Industriesymposium Brandenburg 1997. Schriftenreihe des MWMT 10. Potsdam.
- (1998a). Jahreswirtschaftsbericht Brandenburg 1998. Potsdam.
- (1998b). Luft- und Raumfahrttechnik: Ready for Take Off. Potsdam.
- (1998c). Schienenverkehrstechnik: Alle Signale stehen auf Zukunft. Potsdam.
- (1998d). Siebtes Industriesymposium Brandenburg 1998. Schriftenreihe des MWMT 11. Potsdam.
- Nassua, T. (1993). *Absatzprobleme von Konsumgütern aus den neuen Bundesländern*. ifo Studien zu Handels- und Dienstleistungsfragen 43. München.
- Naujoks, P. (1993). Strukturwandel unter dem Aspekt der Handelbarkeit von Gütern: Der Fall der ostdeutschen Industrie. Kieler Arbeitspapiere 584. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- OECD (Hrsg.) (1994). Globalisation and Local & Regional Competitiveness. OECD Working Papers 2–16. Paris.
- Paasi, M. (1997). Technologische und ökonomische Kompetenzen der Unternehmen — Der (noch) schwache Motor im ostdeutschen Wachstum. *ifo Schnelldienst* 50 (17/18): 36–43.
- Pannenberg, M. (1996). Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument Fortbildung und Umschulung (FuU). Diskussionspapiere 38. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Paqué, K.-H. (1998). Produktivität in Ostdeutschland. *Magdeburger Wissenschaftsjournal* (2): 27–37.
- Pfähler, W., U. Hofmann und U. Lehmann-Grube (1995). Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung: Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien. In A. Oberhauser (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit*. Band 3. Berlin.
- Plamper, H. (1998). Die Online-Verwaltung 2005: Kernelemente und Rollen der Verwaltung der Zukunft. Via Internet: <http://www.kgst.de>
- Pohl, R. (1995). *Herausforderung Ostdeutschland: Fünf Jahre Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion*. Berlin.
- Ragnitz, J., I. Haschke, G. Müller, J. Rothfels und U. Ludwig (1998a). *Transfers, Exportleistungen und Produktivität — Wirtschaftliche Strukturdaten für die neuen Länder*. Halle.
- Ragnitz, J., J. Rothfels und A. Wöfl (1998b): Determinanten der Produktivitätslücke in Ostdeutschland. Ergebnisse einer Tagung am IWH — Teil I. *Wirtschaft im Wandel* 4 (1): 3–11.
- Reichardt, C. (1996). Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext. In C. Reichardt und H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub*. Basel.
- (1999). „Aufschwung Ost“ bei der Verwaltungsmodernisierung? *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 5–7.
- Richter, E. (1998). *Aus ostdeutscher Sicht — Wider den neoliberalen Zeitgeist*. Köln.
- Richter, M., W. Leibfritz, M. Funke, G. Heimpold, H. Kroll, M. Wilhelm und F. Neumann (1994). *Die Effizienz der finanzpolitischen Förderungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern*. ifo Studien zur Finanzpolitik 53. München.
- Riedel, J. (1998). Systemwechsel und Transformationsprozeß in Ostdeutschland: Erfahrungen und Neuorientierung der Förderpolitik. *ifo Schnelldienst* 51 (30): 8–15.
- Röber, M. (1999). „Unternehmen Verwaltung Berlin“ — Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsmodernisierung. *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 13–17.
- Rothfels, J. (1997). Die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur und die Produktivitätslücke. *Wirtschaft im Wandel* 3 (13): 15–21.

- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1993). *Strukturwandel in der Krise*. Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991). *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland*. Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart.
- Sander, B., und K.-D. Schmidt (1998). Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen: Ein internationaler Vergleich. *Die Weltwirtschaft* (4): 443–461.
- Scheuplein, C. (1998). *Das Cluster Bahntechnik in Berlin-Brandenburg: Regionale Potentiale und strukturelle Perspektiven*. Berlin.
- Scheytt, O. (1993). Rechts- und Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern am Beispiel der Kommunalverwaltung. In R. Pitschas (Hrsg.), *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern: Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1992 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin.
- Schmidt, K.-D. (1995). Requirements for Successful Privatization: Lessons from the Treuhandanstalt's Approach. Kieler Arbeitspapiere 696. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schmidt, K.-D., und B. Sander (1993). Wages, Productivity and Employment in Eastern Germany. In A.G. Ghaussy und W. Schäfer (Hrsg.), *The Economics of German Unification*. London.
- Schmidt, R. (1998). Nichttechnische Innovationsprobleme bei der ostdeutschen Produktionsmodernisierung. In M. Fritsch, F. Meyer-Krahmer und F. Pleschak (Hrsg.), *Innovationen in Ostdeutschland*. Heidelberg.
- Schultz, B. (1997). Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen? *Wirtschaft im Wandel* 3 (8): 8–12.
- (1998). Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. *Wirtschaft im Wandel* 4 (16): 3–8.
- Schürer, G., G. Beil, A. Schalck, E. Höfner und A. Donda (1989). Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlußfolgerungen: Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED. Berlin.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (Hrsg.) (1998). *Wirtschaftsbericht Berlin 1998*. Berlin.
- Siebert, H. (1990). The Economic Integration of Germany — An Update. Kieler Diskussionsbeiträge 160a. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sinn, G., und H.-W. Sinn (1991). *Kaltstart — Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. Tübingen.
- Sistenich, F., und C. Zonger (1998). Erlebnis-Orientierung im Einzelhandel: Bedeutsame Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. *Marketing Journal* 31 (3): 154–157.
- Snelting, M., C. Schumacher, W. Komar und P. Franz (1998). *Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur*. Halle.
- SÖSTRA (Sozialökonomische Strukturanalysen e.V.) (1999). Innovation — Motor für Wachstum und Beschäftigung: Ergebnisse der dritten Welle des IAB-Betriebspanels Ost. Berlin.
- Spielkamp, A., G. Becher, M. Beise, J. Felder, A. Fier, R. Kowalski, W. Meske, S. Rausch, W. Ruprecht und R. Schüssler (1998). *Industrielle Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland*. ZEW-Wirtschaftsanalysen 29. Baden-Baden.
- Staat, M. (1997). *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*. Baden-Baden.
- Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg und Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH (Hrsg.) (1997). *Die Hauptstadt-Region mit neuen Ideen für Teledienstleistungen*. Potsdam.
- Statistisches Amt der DDR (Hrsg.) (1990). *Statistisches Jahrbuch 1990 der Deutschen Demokratischen Republik*. Berlin.
- Steenken, A., und D. Wagner (1999). Modernes Management in einer Landesbehörde — Das Beispiel des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (LDS/BB). *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 28–31.

- Steiner, V., und F. Kraus (1995). Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? In V. Steiner und L. Bellmann (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192. Nürnberg.
- Stolpe, M. (1998). Aktive Industriepolitik in volkswirtschaftlichen Ausnahmesituationen — falls ja, dann: wie? In U. Mummert und M. Wohlgemuth (Hrsg.), *Aufschwung-Ost im Reformstau-West*. Baden-Baden.
- Störmann, W., und A. Ziegler (1997). Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern. WSI-Diskussionspapiere 38. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.
- Stouffer, S.A. (1950). *The American Soldier*. Princeton.
- Thiele, R. (1998). Die KATHI-Story. *Marketing Journal* 31 (5): 326–330.
- Thimann, C. (1996). *Aufbau von Kapitalstock und Vermögen in Ostdeutschland: Der lange Weg zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*. Tübingen.
- trias CONSULT (Hrsg.) (1997). *Wirtschafts- und Technologieregion Berlin-Brandenburg*. Berlin.
- TU (Technische Universität) Dresden (Hrsg.) (1997). Jahresforschungsbericht 1997. Dresden.
- Uckel, S. (1993). Transformationsprozesse im ehemaligen VEB LEW Hennigsdorf. Working Paper 8. Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung, Koblenz.
- Umweltbundesamt (1995). Jahresbericht 1994. Berlin.
- Wahse, J., und R. Schaefer (1998). Beschäftigungsperspektiven von Ex-Treuhandfirmen. Befragung vom Oktober 1998. SÖSTRA, Berlin.
- Wahse, J., V. Dahms, R. Schaefer und J. Kühl (1996). Beschäftigungsperspektiven von privatisierten Unternehmen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (1): 106–116.
- Wegrich, K. (1998). Zur Entwicklungslogik kommunaler Reformpolitik. In D. Grunow und H. Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stadtforschung aktuell 68. Basel.
- Wegrich, K., K. Jädicke, S. Lorenz und H. Wollmann (1997). *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*. Basel.
- Wettach, S. (1998). Bayern in Brandenburg. *Wirtschaftswoche*, 19. November.
- Wind, M. (1998). Erst die Wende, dann die Reform: Verwaltungsmodernisierung in Halberstadt. Zwischenbilanz aus einem verwaltungswissenschaftlichen Beratungsprojekt. In D. Grunow und H. Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stadtforschung aktuell 68. Basel.
- Windolf, P. (1996). Die Transformationskrise der ostdeutschen Betriebe. *Berliner Journal für Soziologie* (4): 467–488.
- Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH (Hrsg.) (1997). Jahreswirtschaftsbericht 1997. Neu-Fahrland.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1991). Lohn- und Arbeitsmarktproblem in den neuen Bundesländern. Bonn.
- Wissenschaftsstatistik GmbH (Hrsg.) (1998). Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 1995 bis 1997. Essen.
- Wolfinger, C., und C. Brinkmann (1996). Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (3): 331–348.
- Wollmann, H. (1995). Regelung kommunaler Institutionen in Ostdeutschland zwischen „exogener Pfadabhängigkeit“ und endogenen Entscheidungsfaktoren. *Berliner Jahrbuch für Soziologie* (4): 497–514.
- (1998). Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 5): 18–28.
- (1999). Modernisierung der Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. *Landes- und Kommunalverwaltung* (Beilage I/1999): 7–13.
- Wonneberger, B., H. Könecke und S. Weickert (1997). Asien — Wachstumsmärkte für Brandenburger Unternehmen? Wissenschaftliche Beiträge 1. Technische Fachhochschule Wildau.
- Zarth, M. (1996). Die Bedeutung des Infrastrukturindikator für die Abgrenzung von Fördergebieten der regionalen Strukturpolitik. *Informationen zur Raumentwicklung* (9): 597–612.

Stichwortverzeichnis

- Absatzförderung 106
Absatzprobleme 100 ff.
Agglomerationszentren 107 ff.
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 55 ff., 134 ff., 150 f.
Arbeitskosten 60 ff., 150 f.
Arbeitslosigkeit 18 ff., 55 ff., 134 ff.
Arbeitsmarkt 11 ff., 55 ff., 134 ff., 150 f.
Arbeitsmarktpolitik 11 ff., 32, 55 ff., 150 f.
Auslandsabsatz, s. Export
Baugewerbe 10 f., 65 f., 85 f., 93
Bauinvestitionen 80
Beschaffungsmärkte 182 ff.
Betriebsgröße 83, 87 ff., 93 ff.
Bundesanstalt für vereinigungsbedingte
Sonderaufgaben 15 ff., 149
Dienstleistungsgewerbe 10 f., 65 f., 75, 85, 93 f. 107 ff.
Einkommen 6 f., 58 f., 139 ff.
Einzelhandel, s. Handel
Erzeugerpreise industrielle 101 ff.
Existenzgründungen, s. Selbständige
Existenzgründungsförderung,
s. Wirtschaftsförderung
Export 75 ff., 99, 100 ff.
Fachkräfte und -mangel 72 ff., 112, 122 ff.
Faktoreinsatzverhältnis 24 ff.
Finanzausgleich 6, 150
Forschung und Entwicklung 31 f., 107 ff., 129 ff.
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“ 24 ff., 149
Handel 65 ff., 93 ff., 100 ff.
Handelsmarken, s. Marke
Handwerk 65 ff., 93 ff.
Humankapital 24 ff., 65 ff., 107 ff.
Industrie, s. Verarbeitendes Gewerbe
Infrastruktur 24 ff., 33 ff., 107 ff.
Innovationen, s. Forschung und Entwicklung
Investitionen 1 ff., 22, 27 ff., 33 ff., 80 ff., 105 f.
Investitionsförderung, s. Wirtschaftsförderung
Kapitalnutzungskosten 28
Kapitalstock 7 f., 26 ff., 80 ff.
Kompetenzzentren, s. Netzwerke
Kostenstruktur 83
Lohnkosten 59 ff., 80 ff., 150 f.
Lohnkostenzuschüsse 25, 32, 56
Lohnstückkosten 59 ff., 80 ff.
Lokale Märkte 65 ff., 75 ff., 93, 100 ff.
Marken 67, 100 ff.
Marketing 100 ff.
Marktanteile 67, 100 ff.
Materialquote, s. Vorleistungen
Mittelstandsförderung, s. Wirtschaftsförderung
Mittel- und Osteuropa 59 f., 75 ff., 128
Netzwerke 31 ff., 107 ff.
Öffentliche Verwaltung 42 ff.
Preisstrategie 67, 101 ff.
Privatisierung 15 ff., 67, 93
Produktionsfaktoren 2, 27 ff.
Produktionsnahe Dienstleistungen 94 f., 107 ff.
Produktionsstruktur 10 f., 27 ff., 65 ff.
Produktivität 2, 5 f., 20 f., 59 ff., 80 ff.
Regionalförderung, s. Wirtschaftsförderung
Selbständige 9, 93 ff., 145 f.
Skalenerträge 96, 102
Sonderförderung-Ost, s. Wirtschaftsförderung
Spezialisierung 107 ff., 111, 116
Standortbedingungen 24 ff., 33 ff., 42 ff., 107 ff.
Strukturwandel 10 f., 65 ff.
Tariflöhne 59 ff., 106 ff., 150 f., 165
Tarifvertragsparteien 59 ff., 150 f.
Technologie 31 f., 57, 65 ff., 107 ff., 129 ff.
Technologietransfer 107 ff., 129
Transfers 4 ff., 58 f., 66, 139 ff., 148
Transportkosten 65 ff.
Treuhandanstalt 9, 15 ff., 67, 75, 93
Treuhandunternehmen 16 ff., 149
Überregionale Märkte 10, 65 ff., 75 ff., 93 ff.
Umsatzrendite 85 ff.
Verarbeitendes Gewerbe 2 f., 10 f., 13, 16 ff., 29 f.,
65 ff., 75 ff., 80 ff., 84 ff., 93 ff., 100 ff., 107 ff.
Verbraucherpreise 139 f.
Verkehr 33 ff., 65 ff., 108 ff., 149
Verkehrstechnik 108 ff.
Vertrieb 84, 96, 100 ff.
Vorleistungen 20, 83, 107 ff.
Wettbewerbsfähigkeit 2, 10, 19 f., 25, 65 ff., 96 ff.,
100 ff., 107 ff.
Wirtschaftsförderung 3 ff., 14, 15 ff., 24 ff., 33 ff.,
107 ff., 149 ff.