



**Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle**

Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven –

Beiträge einer wissenschaftlichen Tagung

2/2001
Sonderheft

Zehn Jahre Deutsche Einheit
– Bilanz und Perspektiven –

Beiträge einer wissenschaftlichen Tagung

Halle (Saale), im Februar 2001

IWH

Verantwortlich: Dr. Joachim Ragnitz

Technische Ausführungen: Ingrid Treß
Ingrid Dede

Herausgeber:
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE - IWH

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Telefon: (0345) 77 53-60

Telefax: (0345) 77 53-8 20

Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck bei Druckhaus Schütze GmbH,

Fiete-Schultze-Str. 6, 06116 Halle (Saale)

ISBN 3-930963-64-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Kurzexpertise	7
Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft, Institut für Wirtschaftsforschung Halle	
10 Jahre Deutsche Einheit aus wirtschaftspolitischer Sicht	35
Siegmar Mosdorf	
Gleichgewicht in der Schiefelage: Das Mezzogiorno-Syndrom	43
Prof. Dr. Herbert Hax	
Die deutsche Einheit aus der Außenperspektive: Die westliche Sicht	60
Prof. Dr. Kees van Paridon	
Ostdeutschland – Polen	
Zwei Transformationsansätze – zwei Entwicklungswege	74
Dr. Jan Szomburg	
Die ostdeutsche Wirtschaft im sich erweiternden Europa	95
Prof. Dr. Hermann Ribhegge	
Die ostdeutsche Wirtschaft im sich erweiternden Europa	110
Dr. Jürgen Riedel	
Quo Vadis Ostdeutschland	
Der Aufholprozess aus Sicht der Entwicklungsökonomik	116
Prof. Dr. Ulrich Blum und Dipl.Kffr., Dipl.Hdl. Simone Scharfe	
Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern	148
Martin Eichler und Prof. Dr. Michael Lechner	
Podiumsdiskussion	169
Anhang: Programm	177

IWH

Vorwort

Zehn Jahre nach der deutschen Einheit besteht weitverbreitete Ernüchterung über den Aufbauprozess in den neuen Ländern. Im Vergleich zur Ausgangslage wurde zwar viel erreicht – so beim Aufbau eines wettbewerbsfähigen Unternehmenssektors, bei der Erneuerung der Infrastruktur, bei den materiellen und immateriellen Lebensverhältnissen der Bevölkerung. Was jedoch schmerzt und die Einstellung vieler Ostdeutscher zur Vereinigung negativ beeinflusst, ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt, dass nach anfänglich raschen Anpassungsfortschritten die Arbeitsproduktivität der ostdeutschen Wirtschaft bei etwa zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus stagniert – bis zu einer vollständigen Angleichung an die westdeutschen Einkommensverhältnisse wird es offenbar noch lange dauern. Im Ergebnis herrscht somit vielfach die Auffassung vor, dass beim Aufbau Ost bestenfalls ein Zwischenstadium erreicht ist und noch ein langer Weg bevorsteht.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin am 6. September 2000 eine wissenschaftliche Tagung veranstaltet, die die Analyse ausgewählter Aspekte des Transformationsprozesses in Ostdeutschland zum Gegenstand hatte. Deutsche und ausländische Wissenschaftler präsentierten neue Forschungsergebnisse zur wirtschaftlichen Lage in den neuen Ländern und stellten Vorschläge zur weiteren wirtschaftspolitischen Begleitung des Aufholprozesses zur Diskussion.

Die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung oblag dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle und dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. So stellte das Symposium gleichzeitig die Abschlussveranstaltung des Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ dar, mit dem die drei genannten Institute den Aufbauprozess in den neuen Ländern von Beginn an – in insgesamt 19 Berichtsbänden – begleitet haben. Das IWH legt hiermit einen Tagungsband vor, in dem ausgewählte Vorträge und Diskussionsbeiträge dieser Veranstaltung vereinigt sind. Beigefügt ist außerdem eine Stellungnahme der drei Institute zur wirtschaftlichen Situation in Ostdeutschland im Sommer 2000.

Es verbindet sich mit diesem Sammelband die Hoffnung, dass die in der Wissenschaft vorherrschenden Sichtweisen und Ideen zum Aufbau Ost eine weite Verbreitung auch in der Öffentlichkeit finden. Gedankt werden soll an dieser Stelle vor allem den Referenten und Diskussionsteilnehmern, die die Tagung zu einem vollen Erfolg haben werden lassen. Besonders danken möchte ich Herrn Dr. Joachim Ragnitz und Frau Ingrid Treß, die die mühevollen Aufgabe übernommen haben, diesen Tagungsband zusammenzustellen.

Halle (Saale), Februar 2001

Professor Dr. Rüdiger Pohl
Präsident des IWH

IWH

Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Kurzexpertise

**Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für
Weltwirtschaft, Institut für Wirtschaftsforschung Halle**

Vorbemerkung

Auch zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung ist die wirtschaftliche Lage in den neuen Ländern unbefriedigend. Zwar konnte die Wirtschaft in Ostdeutschland nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Ordnung rasch auf einen Pfad kräftigen Wachstums einschwenken; seit Mitte der neunziger Jahre kommt aber der Aufholprozess – gemessen an Größen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – nicht mehr voran. Bedrückend ist dies vor allem deshalb, weil die Zahl der Menschen, die Arbeit suchen, auf einem nach wie vor hohen Niveau verharrt. Und dennoch: Licht und Schatten liegen dicht beieinander. Näheres Hinsehen offenbart, dass ein zunehmend größerer Teil der ostdeutschen Wirtschaft auf eigenen Füßen steht und als etabliert gelten kann. Vor allem die lange Jahre als Sorgenkind betrachtete Industrie entwickelt sich zum Wachstumsträger in den neuen Ländern. Nur wenn man diese Differenziertheit berücksichtigt, lässt sich ein angemessenes Urteil über die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern fällen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle haben die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern vom Jahre 1991 an im Rahmen des Forschungsprojektes „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ wissenschaftlich begleitet. Sie haben bis zum Abschluss des Projektes im Sommer 1999 insgesamt 19 Berichte vorgelegt, die in ihrer Kontinuität – so formulierte es der 19. Bericht – eine „einzigartige Dokumentation eines Stückes deutscher Wirtschaftsgeschichte“ darstellen.

Anlässlich des 10. Jahrestages der deutschen Einheit am 3. Oktober 2000 veranstalten die drei Institute zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ein Symposium in Berlin mit hochrangigen Wissenschaftlern aus dem In- und Ausland. Ziel dabei ist es auszuloten, wo die ostdeutsche Wirtschaft heute steht, welche Perspektiven für den weiteren Aufholprozess gesehen werden und welche Handlungsoptionen sich für die Politik ergeben, um zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage in den neuen Ländern zu kommen. Zur Vorbereitung dieses Symposiums legen die Institute hiermit eine Kurzexpertise vor, die über ausgewählte Aspekte der wirtschaftlichen Situation in Ostdeutschland zur Jahresmitte 2000 informieren soll.

1. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1990

Als zum 1. Juli 1990 der Staatsvertrag zur Errichtung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands in Kraft trat, waren die Bedingungen für einen raschen wirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands alles andere als rosig. Ein technologisch veralteter Produktionsapparat, ineffiziente Produktionsmethoden, nicht-wettbewerbsfähige Produkte und eine nicht an marktwirtschaftlicher Arbeitsteilung orientierte Wirtschaftsstruktur führten dazu, dass ein Großteil der bestehenden Unternehmen schon nach kurzer Zeit vor dem Aus stand und nur am Tropf staatlicher Hilfen überleben konnte. Zusätzlich trugen auch die Vereinbarungen der Währungsumstellung (überhöhte Umtauschrelation für die Mark der DDR) sowie der kräftige Anstieg der Löhne dazu bei, dass der Produktionseinbruch so stark ausfiel: Der Index der industriellen Warenproduktion ging bereits unmittelbar nach der Einführung der D-Mark in der DDR um etwa die Hälfte zurück; 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.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre konnte Ostdeutschland gegenüber der westdeutschen Wirtschaft zügig Boden gutmachen. Rechnet man Berlin zu Ostdeutschland hinzu, so stieg das (nominale) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von gut 40 % des westdeutschen Niveaus im Jahre 1991 auf 67 % im Jahre 1995. Seitdem hat sich der Aufholprozess auf gesamtwirtschaftlicher Ebene jedoch nicht weiter fortgesetzt (vgl. Tabelle 1-1); vielmehr verharrt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner seither auf dem damals erreichten Angleichungsstand von etwa zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus. Ohne Berlin sind es sogar nur etwa 60 %.

Auch die Produktivität – also das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen – liegt noch deutlich unter westdeutschen Vergleichswerten, nämlich bei rund 70 % des westdeutschen Niveaus. Zum Teil mag dies einen noch vorhandenen Rückstand in der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze widerspiegeln; es scheinen aber auch noch andere Faktoren eine Rolle zu spielen, wie Defizite in der Betriebsorganisation, Schwierigkeiten beim Marktzugang oder die ungenügende Einbindung in Liefernetzwerke. Sie führen dazu, dass die Anlagen vielfach nicht ausgelastet werden und beschränken zudem die Möglichkeiten ostdeutscher Unternehmen, durch Preiserhöhungen ihre Erlöse zu steigern. Dies sind typische Probleme junger Unternehmen, die sich nur auf längere Sicht werden lösen lassen.

Tabelle 1-1:
Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen im Ost-West-Vergleich 1991-1999^a
- Westdeutschland = 100 -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ^b	42,4	50,8	59,3	64,3	66,7	67,5	66,8	65,9	66,0
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen ^b	42,9	56,8	66,1	69,4	70,1	70,9	70,8	70,4	70,9
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner ^c	60,4	79,3	101,6	112,3	110,5	113,0	104,4	92,1	.
Bauinvestitionen je Einwohner ^c	70,3	103,1	131,0	164,1	175,1	180,8	180,4	167,0	.
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer ^{b,d}	55,1	67,5	73,9	76,3	76,9	77,4	77,9	78,3	79,7
Lohnstückkosten ^e	128,4	118,9	111,8	109,9	109,7	109,2	109,9	111,4	112,3
<i>Nachrichtlich:</i>									
(nach dem alten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)									
Letzte inländische Verwendung je Einwohner ^c	49,1	72,1	82,5	87,6
Privater Verbrauch je Einwohner ^c	50,0	58,7	64,1	67,1	69,6	71,2	72,6	.	.

^a Angaben in jeweiligen Preisen und nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995). – ^b Ostdeutschland einschließlich Berlin – ^c Ostdeutschland einschließlich Berlin (Ost); Westdeutschland einschließlich Berlin (West). – ^d Inlandskonzept. – ^e Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; ifo Institut.

Im Gegensatz zur Produktion hat die Binnennachfrage in Ostdeutschland ein vergleichsweise hohes Niveau erreicht. Nach In-Kraft-Treten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion stiegen Privater Verbrauch, Staatsverbrauch und Investitionen stark an und ließen die letzte inländische Verwendung je Einwohner bis 1994 – dem letzten Jahr, für das es amtliche Zahlen über die Verwendungsseite des Sozialproduktes gibt – auf knapp 90 % des Westniveaus steigen. Ein gutes Drittel davon wurde nicht durch heimische Produktion gedeckt, sondern über Transfers aus dem Westen und Kapitalimporte finanziert. Da die Produktion seitdem nur noch schwach expandierte, die Nettotransfers hingegen seit längerem auf einem Niveau von jährlich rund 140 Mrd. DM (rund 30 % des Bruttoinlandsprodukts) verharren, dürfte sich diese Lücke seither kaum geschlossen haben.

Eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Stärkung der Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft ist der Aufbau eines modernen Kapitalstocks. Sowohl

bei der öffentlichen Infrastruktur als auch im privaten Sektor wurden diesbezüglich seit der deutschen Vereinigung große Fortschritte erzielt. Private Investoren investierten im Zeitraum von 1991 bis 1998 real reichlich 1,1 Bill. DM in Ostdeutschland. Obgleich die Investitionstätigkeit seit 1995 rückläufig ist, lagen die gesamten Anlageinvestitionen je Einwohner 1998 immer noch um etwa 30 % über denen in Westdeutschland. Dies ist allerdings vor allem den Bauinvestitionen zuzuschreiben, auf die insgesamt mehr als zwei Drittel aller Investitionen in den neuen Ländern entfielen, weniger den Investitionen in Ausrüstungen, die für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen eine besonders wichtige Rolle spielen.¹ Gleichwohl: Durch die rege Investitionstätigkeit hat sich die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze seit Beginn der neunziger Jahre verdoppelt; sie erreicht derzeit etwa drei Viertel des westdeutschen Niveaus.

Neben dem Aufbau eines modernen Kapitalstocks gehört die Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die Erfordernisse der internationalen Arbeitsteilung zu den Herausforderungen für die ostdeutsche Wirtschaft. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft gerieten die ostdeutschen Unternehmen unter erheblichen Anpassungsdruck. Vor allem Produzenten von Industriegütern taten sich nach der Wende schwer, da diese Güter wegen ihrer leichten Handelbarkeit starkem internationalen Konkurrenz- und Preisdruck ausgesetzt sind. Produzenten weniger leicht handelbarer Güter wie Bau- und Dienstleistungen waren hingegen besser vor dem Wettbewerb geschützt, besaßen größere Preissetzungsspielräume und konnten stärker von der nach der Wende kräftig expandierenden Nachfrage profitieren.

Seit 1995 hat sich das Muster des Strukturwandels in der ostdeutschen Wirtschaft allerdings geändert. Vor allem durch die zunehmende Deckung des Bedarfs an Bauleistungen endete der Bauboom, der bis dahin die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern entscheidend mitgeprägt hatte, und das Verarbeitende Gewerbe übernahm die Rolle des Wachstumsmotors in Ostdeutschland. Im Jahr 1999 nahm die Industrieproduktion gegenüber dem Vorjahr um immerhin 8 % zu. Dies zeigt, dass es den Unternehmen dieses Sektors der ostdeutschen Wirtschaft zunehmend gelingt, sich im überregionalen Sektor zu etablieren. Es zeigt aber auch, dass der Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten allein in die Irre leiten kann: Die Expansion in der Industrie ist kräftig, doch wird dies überdeckt durch den Kapazitätsabbau in der Bauwirtschaft. Deswegen beträgt die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate in den neuen Ländern derzeit nur wenig mehr als 1 %.

Die Achillesferse der ostdeutschen Wirtschaft ist nach wie vor der Arbeitsmarkt (vgl. Tabelle 1-2); die Arbeitslosenquote lag im Juni 2000 mit 16,5 % mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland (7,4 %).

¹ Vgl. A. MÜLLER: Aufbauprozess der ostdeutschen Wirtschaft stagniert, in: ifo Schnelldienst, Heft 3/2000, S. 9-16.

Tabelle 1-2:
Erwerbspersonen, Erwerbstätige (Inland), Unterbeschäftigung in Ostdeutschland^a
1991-1998
- 1.000 Personen -

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Erwerbspersonen (Inländer)		8.503	7.895	7.693	7.798	7.771	7.765	7.766	7.759
Veränderung zum Vorjahr	in %	-	-7,6	-2,6	1,4	-0,3	-0,1	0,0	-0,1
Erwerbstätige		7.321	6.387	6.219	6.330	6.396	6.267	6.078	6.055
Veränderung zum Vorjahr	in %	-	-12,8	-2,6	1,8	1,0	-2,0	-3,0	-0,4
Abhängig Beschäftigte		6.950	5.969	5.757	5.829	5.881	5.749	5.544	5.498
Veränderung zum Vorjahr	in %	-	-14,1	-3,6	1,3	0,9	-2,2	-3,6	-0,8
Selbständige ^b		371	418	462	501	515	518	534	557
Veränderung zum Vorjahr	in %	-	12,7	10,5	8,4	2,8	0,6	3,1	4,3
Unterbeschäftigung ^c		2.692	2.988	2.706	2.388	2.055	1.975	1.989	1.993
Unterbeschäftigungsquote ^d darunter:	in %	26,9	31,9	30,3	27,4	24,3	24,0	24,6	24,8
Registrierte Arbeitslose		931	1.170	1.149	1.142	1.047	1.169	1.364	1.375
Arbeitslosenquote ^e	in %	.	14,4	15,1	15,2	14,0	15,7	18,1	18,2
Beschäftigte in ABM ^f		183	388	260	280	312	278	235	314
Teilnehmer an Maßnahmen der Weiterbildung ^g (Vollzeit)		169	421	345	241	243	230	177	149
Personen im vorgezogenen Ruhestand ^h		545	808	849	648	377	215	138	92

^a Aufstellung nach „alter“ Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – ^b Einschl. mithelfende Familienangehörige. – ^c Registrierte Arbeitslose, Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in Fortbildung und Umschulung sowie in Deutschlehrgängen, Kurzarbeiter in Vollzeitäquivalenten, Arbeitslose nach § 105 AFG, Bezieher von Vorruhestandsgeld. – ^d Anteil der Unterbeschäftigten an der Summe aus Erwerbstätigen und Unterbeschäftigten. – ^e Auf der Basis aller zivilen Erwerbspersonen. – ^f Einschl. Beschäftigte nach § 249h bzw. § 242s AFG, ab April 1998 einschl. Struktur Anpassungsmaßnahmen. – ^g Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung, ab 1998 Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung gemäß SGB III. – ^h Einschl. § 428 SGB III.

Quelle: DIW; IfW; IWH (1999); Bundesanstalt für Arbeit (1999).

Zu einem Teil war der Anstieg der Arbeitslosigkeit nach der Vereinigung eine Konsequenz der versteckten Arbeitslosigkeit in der DDR. Aber auch die Lohnpolitik, die in der Hoffnung auf ein zweites „Wirtschaftswunder“ darauf setzte, den Einkommensrückstand gegenüber Westdeutschland rasch aufzuholen, steht in der Verantwortung: Vor allem zu Beginn des Transformationsprozesses kam es zu Tariflohnabschlüssen, die dem Produktivitätsfortschritt weit voraneilten. Dies verstärkte den Arbeitsplatzabbau und erschwerte die Entstehung neuer Beschäftigung. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass die neuen Länder durch eine vergleichsweise

hohe Erwerbneigung geprägt sind. Auch dies ist ein Grund dafür, dass es – trotz eines vergleichsweise hohen Arbeitsvolumens, das in den neuen Ländern realisiert wird – bislang nicht gelungen ist, die Arbeitslosigkeit deutlich zu verringern.

2. Sektorale Entwicklung: Noch keine stabilen Strukturen

Die mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verbundene Marktöffnung setzte einen tiefgreifenden Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft in Gang. Betroffen hiervon war vor allem die Industrie, die sich in weiten Teilen als nicht wettbewerbsfähig erwies und einen dramatisch zu nennenden Schrumpfungsprozess durchmachte: Mehr als 70 % der Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe gingen verloren. Zuletzt war dort nur noch ein Siebtel aller Erwerbstätigen beschäftigt – 1989 waren es noch 35 %. Gewinner im Strukturwandel waren hingegen das Baugewerbe, das zunächst durch den Nachholbedarf bei Infrastruktur-, Gewerbe- und Wohnbauten begünstigt wurde, und der Dienstleistungssektor, der in der DDR stark unterrepräsentiert war (vgl. Tabelle 2-1). Diese beiden Bereiche haben ihren zusammengefassten Anteil an der Beschäftigung seit 1998 verdoppeln können.

Seit etwa 1995 ist allerdings eine gewisse Korrektur anfänglicher Fehlentwicklungen im Strukturwandel zu beobachten. Das Baugewerbe – und mit ihm die baunahen Wirtschaftszweige im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor – sind mit nachlassender Baunachfrage in eine tiefe Anpassungskrise geraten. Allein im Baugewerbe ist die Produktion seither um ein Siebtel geschrumpft; mit dem Abbau von Überkapazitäten ging auch die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Sektor um 20 % zurück. Die Industrie hingegen hat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Boden gut machen können. Ihr Anteil an der Produktion in den neuen Ländern (ohne Berlin) – in jeweiligen Preisen gerechnet – ist von seinem Tiefstand 1993 um 4 Prozentpunkte gestiegen, und auch die Beschäftigung in diesem Sektor nimmt seit 1997 allmählich wieder zu. Anders als in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wird die industrielle Dynamik dabei von Zweigen getragen, die nicht schwerpunktmäßig für die heimischen Märkte produzieren. Hierzu gehören z. B. die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (Produktionswachstum +357 % im Zeitraum 1995-1999), die Rundfunk- und Nachrichtentechnik (+121 %) oder auch die Mess- und Regeltechnik (+79 %). Mit Blick auf die künftige wirtschaftliche Entwicklung ist die Herausbildung dieser sektoralen Schwerpunkte positiv zu werten, denn ein im internationalen Wettbewerb stehendes Hochlohnland sollte sich auf wissensintensive, überregional absetzbare Produktionen spezialisieren.

Gleichwohl weist die Sektorstruktur der Wirtschaft in den neuen Ländern noch immer deutlich von Westdeutschland abweichende Besonderheiten auf. Das Verarbeitende Gewerbe ist noch zu klein – je 1.000 Einwohner gibt es in Ostdeutschland in diesem Bereich 51 Arbeitsplätze, während es in Westdeutschland beinahe 95 sind. Der Bausektor ist demgegenüber mit 47 sozialversicherungspflichtige Beschäftigten je 1.000 Einwohner (Westdeutschland: 24) weiterhin überdimensioniert (vgl. Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2:
 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland und Westdeutschland
 am 30.06.1999, nach ausgewählten Wirtschaftszweigen
 - Personen je 1.000 Einwohner -

Wirtschaftszweige	Ostdeutschland	Westdeutschland
Insgesamt	332,0	333,6
darunter:		
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	10,9	3,0
Verarbeitendes Gewerbe	51,4	94,9
darunter:		
Ernährungsgewerbe	8,2	8,9
Chemische Industrie	2,2	6,6
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2,3	5,3
Herstellung von Metallerzeugnissen	7,8	9,9
Maschinenbau	5,7	14,1
Elektrotechnik	2,4	5,4
Kraftfahrzeugbau	1,9	9,4
Baugewerbe	46,6	24,4
Handel und Gastgewerbe	53,0	61,6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	20,6	17,2
Dienstleistungen	38,0	48,2
darunter:		
Kredit- und Versicherungsgewerbe	6,8	14,2
Datenverarbeitung und Datenbanken	1,4	3,6
Unternehmensnahe Dienste	23,0	25,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Relativ gering – im Vergleich zu Westdeutschland – ist auch noch der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Überdies haben hier haushaltsnahe und einfache produktionsnahe Dienste ein vergleichsweise hohes Gewicht. Anspruchsvollere Dienstleistungen – wie Rechts- und Wirtschaftsberatungsdienste oder Anbieter von Datenverarbeitungsleistungen – sind hingegen in den neuen Ländern eher schwach vertreten.

Die Gründe für dieses Spezialisierungsmuster liegen darin, dass ostdeutsche Existenzgründer wie auch auswärtige Investoren vorzugsweise in solchen Bereichen tätig geworden sind, in denen Wettbewerbsvorteile westdeutscher und ausländischer Konkurrenten nicht so stark zu Buche schlugen und gleichzeitig aufgrund der Transferleistungen aus dem Westen ein hohes Nachfrageniveau erwartet werden konnte. Anfänglich hat dies die Entwicklung in den neuen Ländern stabilisiert; inzwischen zeigt sich aber die Kehrseite dieser Spezialisierung, nämlich geringe Wachstumspotentiale und ein scharfer Verdrängungswettbewerb.

3. Funktionale Struktur: Geringe Bedeutung anspruchsvoller Produktionen

Die Wirtschaft in Ostdeutschland weist nicht nur eine von Westdeutschland abweichende Sektorstruktur auf, sondern auch eine spezifische funktionale Struktur. Insbesondere gibt es in den neuen Bundesländern vergleichsweise viele Arbeitskräfte mit ausführenden und eher einfachen Tätigkeiten und entsprechend relativ wenige Erwerbstätige, die einen gemeinhin als höherwertig bezeichneten Beruf ausüben.

Sektorstruktur und Funktionalstruktur bedingen sich zum Teil gegenseitig. Ein Beispiel dafür ist der Dienstleistungssektor – und zwar insbesondere diejenigen seiner Branchen, in denen mittelständische Unternehmen dominieren. Die meisten dieser Unternehmen sind erst nach der Wende entstanden, und ihre Gründer haben den Schritt in die Selbständigkeit häufig auf solchen Feldern gewagt, auf denen der Marktzugang vergleichsweise einfach ist, zum Beispiel aufgrund geringer qualifikatorischer Anforderungen. Entsprechend gibt es im ostdeutschen Dienstleistungsgewerbe viele Erwerbstätige mit einem Tätigkeitsprofil, bei dem ausführende Aufgaben überwiegen (vgl. Tabelle 3-1).

Eine weitere Ursache für die von Westdeutschland abweichenden Funktionalstruktur liegt darin, dass große Teile der ostdeutschen Wirtschaft von Betrieben geprägt sind, die sich im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen befinden. Diese haben häufig nur operative, nachgelagerte Unternehmensfunktionen in den neuen Bundesländern angesiedelt. Die Headquarter-Funktionen wie Unternehmensführung, Marketing, Forschung und Entwicklung blieben in diesen Fällen zumeist an den angestammten Standorten im Westen oder im Ausland – Beispiele hierfür sind das Kreditgewerbe, die Versicherungswirtschaft, der Einzelhandel sowie Teile des Verarbeitenden Gewerbes. Erstaunlich ist dies nicht, denn Headquarter-Funktionen sind, wie Erkenntnisse der Regionalökonomie zeigen, wenig verlagerungsfähig. Eine Verlagerung birgt die Gefahr einer Schwächung einer Abteilung oder Organisation oder kann sogar zu deren Auflösung führen, wenn deren hochqualifizierte Arbeitskräfte einen Wechsel ihres Lebensumfeldes zu vermeiden suchen.

Dass in der Wirtschaft Ostdeutschlands höherwertige Arbeitsplätze unterrepräsentiert sind, ist auch ein Grund dafür, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität geringer ist als in den alten Bundesländern. Zudem resultiert hieraus ein niedrigeres durchschnittliches Lohnniveau. So sind zwar die tarifvertraglich vereinbarten Arbeitsentgelte bereits weitgehend an das westdeutsche Niveau angeglichen worden, doch bestehen bei den je Arbeitnehmer gezahlten Löhnen und Gehältern noch erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West. Im Verarbeitenden Gewerbe liegt das Lohnniveau je Beschäftigten beispielsweise nur bei drei Vierteln des Lohnniveaus in den alten Bundesländern. Allerdings ist die Differenz zwischen Ost und West bei der Entlohnung nicht allein auf Unterschiede bei der funktionalen Struktur der Arbeitsplätze zurückzuführen. Hinzu kommt, dass viele ostdeutsche Unter-

Tabelle 3-1:

Struktur der Erwerbstätigen nach ihren Tätigkeiten in Ostdeutschland und in Westdeutschland 1996^a

- in % -

Tätigkeitsschwerpunkte	Alle Erwerbstätigen	Erwerbstätige im Unternehmenssektor ^b	darunter: Erwerbstätige				im übrigen Dienstleistungssektor
			im Verarbeitenden Gewerbe	in der Bauwirtschaft	im Handel	im Verkehrsgewerbe und in der Nachrichtenübermittlung	
Ostdeutschland							
Ausübung von Führungstätigkeiten ^c	3,6	3,8	4,0	3,9	4,0	3,3	3,7
Ausübung technischer Dienstleistungen ^d	4,5	4,5	7,8	3,9	1,2	4,3	5,0
Werbungs- und Marketingtätigkeiten	1,1	1,2	1,5	0,4	1,1	0,7	2,2
Andere gehobene Dienstleistungen ^e	11,2	5,0	1,7	0,6	1,5	4,2	14,5
Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ^f	7,8	5,6	0,7	0,0	1,3	0,1	19,6
Verkaufs- und Einkaufstätigkeiten ^g	10,6	13,4	6,8	1,1	58,5	3,8	5,0
Rechen-, DV- und Schreibarbeiten ^h	12,2	10,5	9,3	8,1	8,3	13,0	14,9
Sonstige Dienstleistungen ⁱ	16,3	15,8	9,5	4,4	9,6	50,5	25,7
Erzeugungs-, Fertigungs- und Bautätigkeiten ^j	32,8	40,0	58,6	77,5	14,6	20,0	9,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Westdeutschland							
Ausübung von Führungstätigkeiten ^c	3,9	4,3	4,7	3,5	4,8	4,9	4,1
Ausübung technischer Dienstleistungen ^d	6,7	6,8	11,2	5,9	2,3	4,8	6,1
Werbungs- und Marketingtätigkeiten	1,4	1,6	1,5	0,4	1,2	1,3	2,5
Andere gehobene Dienstleistungen ^e	11,3	6,2	1,8	0,6	2,2	5,8	15,7
Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ^f	8,0	6,1	0,4	0,1	1,3	0,2	19,2
Verkaufs- und Einkaufstätigkeiten ^g	10,5	13,0	6,3	2,0	50,0	5,5	4,8
Rechen-, DV- und Schreibarbeiten ^h	15,0	14,6	12,8	11,8	13,2	17,9	19,0
Sonstige Dienstleistungen ⁱ	15,7	14,9	9,2	4,6	10,2	46,7	22,0
Erzeugungs-, Fertigungs- und Bautätigkeiten ^j	27,5	32,4	52,1	70,9	14,7	12,9	6,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a April 1996. – ^b Erwerbstätige, die angaben, nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt zu sein. – ^c Management-, Leitungs- und Führungsaufgaben. – ^d Forschen, entwerfen, konstruieren, gestalten von Produkten, Plänen und Programmen, messen, prüfen, erproben, kontrollieren nach vorgegebenen Verfahren. – ^e Gesetze und Verordnungen anwenden und auslegen, beurkunden, erziehen, ausbilden, lehren, beraten, informieren, künstlerisch oder journalistisch tätig sein. – ^f Gesundheitlich bzw. sozial helfen, pflegen, medizinisch/kosmetisch behandeln. – ^g Einkaufen/Verkaufen, vermitteln, kassieren. – ^h Ausführen von Schreib-, Rechen- und DV-Tätigkeiten, buchen, erstellen von Zeichnungen. – ⁱ Bewirten, beherbergen, Speisen bereiten, Fahrzeuge führen, packen, beladen, verladen, sortieren, reinigen, Abfall beseitigen, recyceln, sichern, schützen, Verkehr regeln. – ^j Anbauen, errichten, legen, ernten, fischen, abbauen, Rohstoffe gewinnen, fertigen, be- und verarbeiten, bauen/ausbauen, installieren, montieren, reparieren, instandsetzen, ausbessern, Maschinen, Maschinen, technische Anlagen oder Geräte einrichten, steuern, überwachen, warten.

Quelle: Mikrozensus 1996; Berechnungen des DIW.

nehmen ihren Beschäftigten Löhne zahlen, die unter den in den Flächentarifverträgen vereinbarten liegen.²

Der vergleichsweise geringe Anteil an höherwertigen Arbeitsplätzen steht in einem engen Zusammenhang mit anderen ihrer Spezifika, insbesondere mit dem noch zu geringen Anteil von Produktionen, die auch auf überregionalen Märkten abgesetzt werden können. Wie die regionalökonomischen Erfahrungen zeigen, braucht es viel Zeit, um solche Probleme funktionaler und sektoraler Struktur zu lösen.

4. Zunehmende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der ostdeutschen Wirtschaft

Als ein weiteres Defizit der ostdeutschen Wirtschaft wird häufig deren geringe Innovationskraft angesehen. Tatsächlich sind – auf aggregierter Ebene betrachtet – die FuE-Aktivitäten der Unternehmen in den neuen Ländern deutlich niedriger als die der westdeutschen Unternehmen: Im Jahre 1997 – neuere Daten liegen nicht vor – lagen die FuE-Intensitäten im ostdeutschen Wirtschaftssektor, gemessen am Umsatz oder am Personal, nur bei etwa drei Vierteln des westdeutschen Niveaus (Tabelle 4-1).

Tabelle 4-1:

FuE-Aktivitäten in der ostdeutschen Wirtschaft

	1991	1993	1995	1997
Interne FuE-Aufwendungen (in Mio. DM)	1.938	2.077	2.716	3.386
FuE-Personal im Wirtschaftssektor	34.922	22.032	23.741	25.108
FuE-Personalintensität ^a (in %)	1,58	2,38	3,05	3,49
FuE-Umsatzintensität ^b (in %)	1,60	1,62	1,68	1,86
<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland				
FuE-Personalintensität ^a (in %)	3,67	3,82	4,00	4,24
FuE-Umsatzintensität ^b (in %)	2,44	2,55	2,45	2,44

^a Forschungs- und Entwicklungspersonal in Relation zur Zahl der Beschäftigten. – ^b FuE-Aufwendungen in Relation zu den Umsätzen.

Quelle: SV-Wissenschaftsstatistik.

Dieses Bild bedarf jedoch in mehrfacher Hinsicht einer Relativierung. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass ostdeutsche Unternehmen in den letzten Jahren ihre FuE-Aktivitäten deutlich verstärkt haben. So haben sich die FuE-Personalintensitäten zwischen 1991 und 1997 verdoppelt, die FuE-Umsatzintensitäten sind in diesem Zeitraum um immerhin 16 % gestiegen. Zum anderen ist die starke regionale

² Nach einer Umfrage des DIW vom Frühjahr 1998 waren das in der Industrie 40% aller Unternehmen, auf die reichlich ein Drittel aller Industriebeschäftigten entfiel. Vgl. DIW/IfW/IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, in: IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle.

Differenzierung der FuE-Intensitäten zu beachten: Sachsen liegt bei den FuE-Intensitäten inzwischen über dem westdeutschen Durchschnitt, Thüringen nur knapp darunter – ausgesprochen schwach sind die FuE-Intensitäten hingegen in Mecklenburg-Vorpommern. Und schließlich ist zu berücksichtigen, dass Forschung und Entwicklung nur einen Teil der gesamten Innovationsaktivitäten ausmachen: Legt man einen weiten Innovationsbegriff zugrunde, der beispielsweise auch Aufwendungen für den Erwerb externen Wissens und innovationsbedingte Markteinführungsmaßnahmen umfasst, so liegen die Innovationsaufwendungen ostdeutscher Industrieunternehmen mit 5 % des Umsatzes (1998) sogar über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 4,7 %.³ Allerdings ist der Anteil des Umsatzes, der mit Produkt- und Marktneuheiten erzielt wird, mit knapp 40 % geringer als in Westdeutschland (45 %).

Für das geringe aggregierte Niveau der Industrieforschung in den neuen Ländern ist vor allem zweierlei verantwortlich. Zum einen haben sich ostdeutsche Unternehmen nach der Vereinigung häufig auf wenig technologieintensive und deswegen forschungsarme Produktionen spezialisiert, um auf diese Weise dem Konkurrenzdruck auszuweichen. Zum anderen spielt eine Rolle, dass ostdeutsche Unternehmen typischerweise kleiner sind als westdeutsche Unternehmen; kleine und mittlere Unternehmen sind aber zumeist weniger forschungsaktiv als größere Unternehmen. Diese Strukturunterschiede werden darin ersichtlich, dass auf FuE-aktive Unternehmen des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Ländern nur 46 % der Beschäftigten entfallen, während es in Westdeutschland 74 % sind. Der Anteil der forschenden Industrieunternehmen liegt hingegen mit 39 % in Ostdeutschland ähnlich hoch wie in Westdeutschland. Insoweit ist der Eindruck zu revidieren, die geringe Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen sei in erster Linie auf deren geringen Forschungsaktivitäten zurückzuführen. Hierfür scheinen eher Schwierigkeiten bei der Verbreiterung der Absatzmärkte verantwortlich zu sein.

5. Unternehmensstruktur: Kleine und junge Unternehmen prägen das Bild

Nach der Wende setzte in den neuen Bundesländern eine Welle von Unternehmensneugründungen ein. Im Mittelpunkt standen zunächst der Bausektor und das Dienstleistungsgewerbe, wo die Startbedingungen aufgrund des geringen Preis- und Konkurrenzdrucks im Vergleich zu den stärker im überregionalen Wettbewerb stehenden Wirtschaftsbereichen besonders günstig waren. Aber auch in der Industrie sind mehr als die Hälfte aller heute existierenden Unternehmen durch Neugründung entstanden. Viele dieser jungen Unternehmen sind auch heute noch vergleichsweise klein. Hinzu kam, dass auch die Treuhandanstalt die ihr anvertrauten Betriebe häufig

³ Vgl. G. EBLING, S. GOTTSCHALK, N. JANZ, H. NIGGEMANN: Zukunftsperspektiven der deutschen Wirtschaft – Innovationsaktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe, Mannheim 2000.

erst nach Zerlegung und Abspaltung nicht betriebsnotwendiger Teile privatisieren konnte.

Es überrascht nicht, dass als Folge dieser Entwicklungen der Anteil der Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe deutlich höher ist als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 5-1). Die durchschnittliche Betriebsgröße lag im Jahr 1999 bei nur wenig mehr als Hälfte des westdeutschen Niveaus.

Tabelle 5-1:

Betriebe und Beschäftigte^a im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe^b in Ostdeutschland nach Beschäftigtengrößenklassen 1991, 1995 und 1999

- Struktur in %-

Betriebe mit ... Beschäftigten	1991	1995	1999	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 1999
	Betriebe			
1 - 19	11,8	12,8	14,4	11,8
20 - 49	28,6	42,1	44,6	38,9
50 - 99	21,6	23,5	22,1	21,8
100 - 199	16,8	13,0	11,6	13,4
200 - 499	12,8	6,3	5,7	9,5
500 - 999	4,4	1,6	1,1	2,9
1.000 und mehr	4,0	0,7	0,4	1,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
	Beschäftigte			
1 - 19	0,7	1,5	1,8	0,9
20 - 49	4,5	15,3	18,4	9,1
50 - 99	7,3	18,1	19,4	10,9
100 - 199	11,5	20,0	20,3	13,4
200 - 499	18,9	20,7	21,1	20,6
500 - 999	14,8	11,8	}19,0	}45,2
1.000 und mehr	42,3	12,6		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>				
Beschäftigte (in 1.000)	1.440,2	582,3	604,1	5.804,5
Betriebe (Anzahl)	6.912	6.487	7.674	41.424
Beschäftigte je Betrieb	208,4	89,8	78,7	140,1

^a Jeweils Ende September; 1998: geänderter Berichtskreis. – ^b 1991 ohne Bergbau.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die kleinbetriebliche Struktur weiter Teile der ostdeutschen Wirtschaft ist mit dafür verantwortlich, dass ostdeutsche Unternehmen auf überregionalen Märkten nur allmählich Fuß fassen. Insbesondere kleineren, meist eigenständigen Unternehmen

mangelt es häufig an Ressourcen, um den Sprung auf die Märkte in Westdeutschland oder gar im Ausland zu schaffen. Somit ist es wenig verwunderlich, dass die Exportorientierung der ostdeutschen Wirtschaft hinter der westdeutschen hinkt: Der Anteil der Auslandsumsätze an den Gesamtumsätzen des Verarbeitenden Gewerbes liegt erst bei knapp 19 % (Westdeutschland: 35 %). Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die kleineren Unternehmen ihren Absatzradius in den vergangenen Jahren erheblich haben ausweiten können; die regionale Orientierung hat deutlich nachgelassen. Vor allem in Westeuropa und in Übersee konnten ostdeutsche Unternehmen Märkte erobern.

Allerdings weisen gerade die kleineren Unternehmen – einer Umfrage des DIW bei ostdeutschen Industrieunternehmen zufolge – vergleichsweise häufig Probleme im Wettbewerb auf. Nach Einschätzung von Großunternehmen, für die kleinere ostdeutsche Unternehmen als Zulieferer in Frage kommen, resultieren diese Probleme zum Teil aus einem noch unzureichenden Leistungsspektrum und einer fehlenden Reputation. So ist es bislang noch nicht in größerem Umfang gelungen, ostdeutsche Zulieferer in die regionalen Netzwerke internationaler Großinvestoren zu integrieren. Auch die Bereitschaft zu Kooperationen zwischen den kleineren ostdeutschen Unternehmen, die es ermöglichen würden, Ressourcen gemeinsam zu nutzen, ist offenbar gering.

Nach eigener Einschätzung der befragten Unternehmen liegen die Schwierigkeiten, beruft man sich auf die Industrienumfrage des DIW, hingegen hauptsächlich bei Absatz und Vertrieb sowie im Bereich Finanzierung und Liquidität:

- Für die Schwierigkeiten beim Absatz mag eine Rolle spielen, dass bei vielen kleineren ostdeutschen Unternehmen die Vertriebsaktivitäten zu kurz kommen. Wegen ihrer begrenzten Kapazitäten ist es für sie schwierig, eigene Vertriebswege aufzubauen, eine Marktstrategie zu entwickeln und ein professionelles Marketing zu betreiben. So werden, Umfragen zufolge, Marktinformationen häufig nur aus wenigen Quellen wie Zeitschriften oder Fernsehen bezogen; Marketingmaßnahmen bleiben eher passiv wie die Präsentation der Produkte in Katalogen, auf Messen oder in der Werbung. Aktives Marketing, z. B. über Pressearbeit und direkte Kundenkontakte, kommt nur selten zur Anwendung. Da zudem die Mehrzahl der kleinen Unternehmen eigenständig ist, ist es für sie auch nicht möglich, das Vertriebsnetz eines Konzernverbands zu nutzen.
- Schwierigkeiten bei der Finanzierung – die als Ursache für Engpässe und Leistungsrückstände in Unternehmen in Frage kommen – könnten auf einen Mangel an Eigenkapital zurückzuführen sein, das als Sicherheit bei der Beschaffung von Fremdkapital, aber auch als Rückhalt bei längeren Durststrecken wichtige Funktionen erfüllt. Eine systematisch geringere Eigenkapitalquote kleiner Unternehmen ist allerdings aus den Zahlen der Kreditanstalt für Wiederaufbau nur für Westdeutschland ersichtlich (vgl. Tabelle 5-2); auch ein insgesamt niedrigerer Eigenmittelanteil ostdeutscher gegenüber westdeutschen Unternehmen ist nicht

festzustellen, im Gegenteil: Gerade bei kleineren ostdeutschen Unternehmen liegt dieser Anteil vergleichsweise hoch. Freilich muss hierbei auch berücksichtigt werden, dass der Berichtskreis der KfW einer Positivauswahl unterliegen könnte, da nur investierende Unternehmen erfasst werden.

Deutlich geringere Werte bei der Eigenkapitalquote ergeben sich dagegen im Berichtskreis der Deutschen Ausgleichsbank, der sich schwerpunktmäßig aus Existenzgründern und jungen Unternehmen zusammensetzt (vgl. Tabelle 5-3). Die Quote ist im Zeitablauf stark gesunken. Dies dürfte wohl auch daran liegen, dass viele dieser Unternehmen durch rasches Wachstum und Finanzierung von Investitionen ihr Eigenkapital aufgezehrt haben.

Tabelle 5-2:

Eigenkapitalausstattung^a ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen 1994 und 1998 beim Berichtskreis der Kreditanstalt für Wiederaufbau
- in % der Bilanzsumme -

	1994		1998	
	Ost	West	Ost	West
Alle Unternehmen	17,2	17,3	17,4	17,5
darunter: kleinere Unternehmen ^b	17,2	16,2	17,4	16,0

^a Median der Eigenkapitalquote. – ^b Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 5 Mio. DM.

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Tabelle 5-3:

Eigenkapitalausstattung^a junger ostdeutscher Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen 1992 und 1997 im Berichtskreis der Deutschen Ausgleichsbank
- in % der Bilanzsumme -

	1992	1997
Industrielles Gewerbe	16	9
Baugewerbe	19	9
Handel	15	6
Dienstleistungen	12	10

^a Ausgewiesenes Eigenkapital (einschl. Jahresergebnis, zuzüglich Rücklagen, ohne Rückstellungen).

Quelle: Deutsche Ausgleichsbank.

Alles in allem sind die hier angesprochenen Probleme zum großen Teil jedoch kein spezifisch ostdeutsches Phänomen, sondern betreffen fast alle jungen Unternehmen. Infolge der hohen Zahl an Neugründungen seit 1990 besitzen sie jedoch im Osten ein ungleich größeres Gewicht als im Westen.

6. Regionalstruktur

Das Gebiet der neuen Bundesländer ist – wie das der alten Bundesländer – im Hinblick auf Wirtschaftskraft und Beschäftigung kein homogener Raum. Das war es freilich auch früher nicht: So stand in Sachsen die Wiege einiger deutscher Industrien, während die Gebiete im Norden und im Osten, auf die etwa die Hälfte der Fläche des heutigen Ostdeutschlands entfällt, schon immer strukturschwach waren (Ostelbien). In der DDR sind die regionalen Disparitäten zwar verringert worden, etwa durch die Aufwertung bestehender Städte (Rostock), die Errichtung von Reortenzstädten (Eisenhüttenstadt) und durch punktuelle Industrieansiedlungen. Aufs Ganze gesehen blieb die traditionelle räumliche Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten gleichwohl weitgehend erhalten.

Siedlungsdichte und wirtschaftliche Dynamik stehen im Allgemeinen – sieht man von altindustriellen Regionen ab – in einer engen Wechselwirkung zueinander. Mit hoher Siedlungsdichte sind Agglomerationsvorteile verbunden. In dieser Hinsicht sind die neuen Bundesländer im Nachteil, denn im Durchschnitt verfügen sie nur über eine halb so hohe Bevölkerungsdichte wie Westdeutschland. Freilich gibt es hier wie dort große Abweichungen vom Durchschnitt. Sachsen ist das am dichtesten besiedelte Bundesland im Osten; mit 246 Einwohnern je qkm erreicht es gleichwohl nicht den westdeutschen Mittelwert (268 Einwohner je qkm). Die übrigen neuen Bundesländer sind sehr viel dünner besiedelt, und weisen eine geringere Bevölkerungsdichte auf als Schleswig-Holstein – das am dünnsten besiedelte alte Bundesland. Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind sogar nur halb so dicht besiedelt wie Schleswig-Holstein. Vor diesem Hintergrund ist es eigentlich unzulässig, zur Bewertung des Anpassungsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Westdeutschlands insgesamt heranzuziehen. Angemessener wäre als Referenzregion Schleswig-Holstein; die Wirtschaftskraft dieses Landes ist – je Einwohner gerechnet – um ein Siebtel geringer als die aller alten Bundesländer.

Für eine Untersuchung von Wirtschaftskraft und Beschäftigung der einzelnen Regionen Ostdeutschlands steht nur wenig, häufig veraltetes Datenmaterial zur Verfügung. Bei einem Vergleich der einzelnen Länder zeigen sich zwar kaum nennenswerte Unterschiede hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Spannweite reicht beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 1999 gerade einmal von 30.020 DM in Sachsen-Anhalt bis hin zu Sachsen mit 31.560 DM. Größere Unterschiede existieren jedoch zwischen den einzelnen Kreisen (vgl. Karte 6-1).⁴ Einige ostdeutsche Räume hatten 1996 eine Wirtschaftskraft erreicht,

⁴ Die von der amtlichen Statistik ausgewiesene hohe Pro-Kopf-Wertschöpfung in der Uckermark hat vor allem konzeptionelle Gründe. Ausgewiesen ist die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, in die auch Produktsteuern eingehen. Da in Schwedt ein bedeutender Betrieb der Mineralölverarbeitung ansässig ist, sind die statistischen Angaben durch das hier verbuchte Mineralölsteueraufkommen verzerrt.

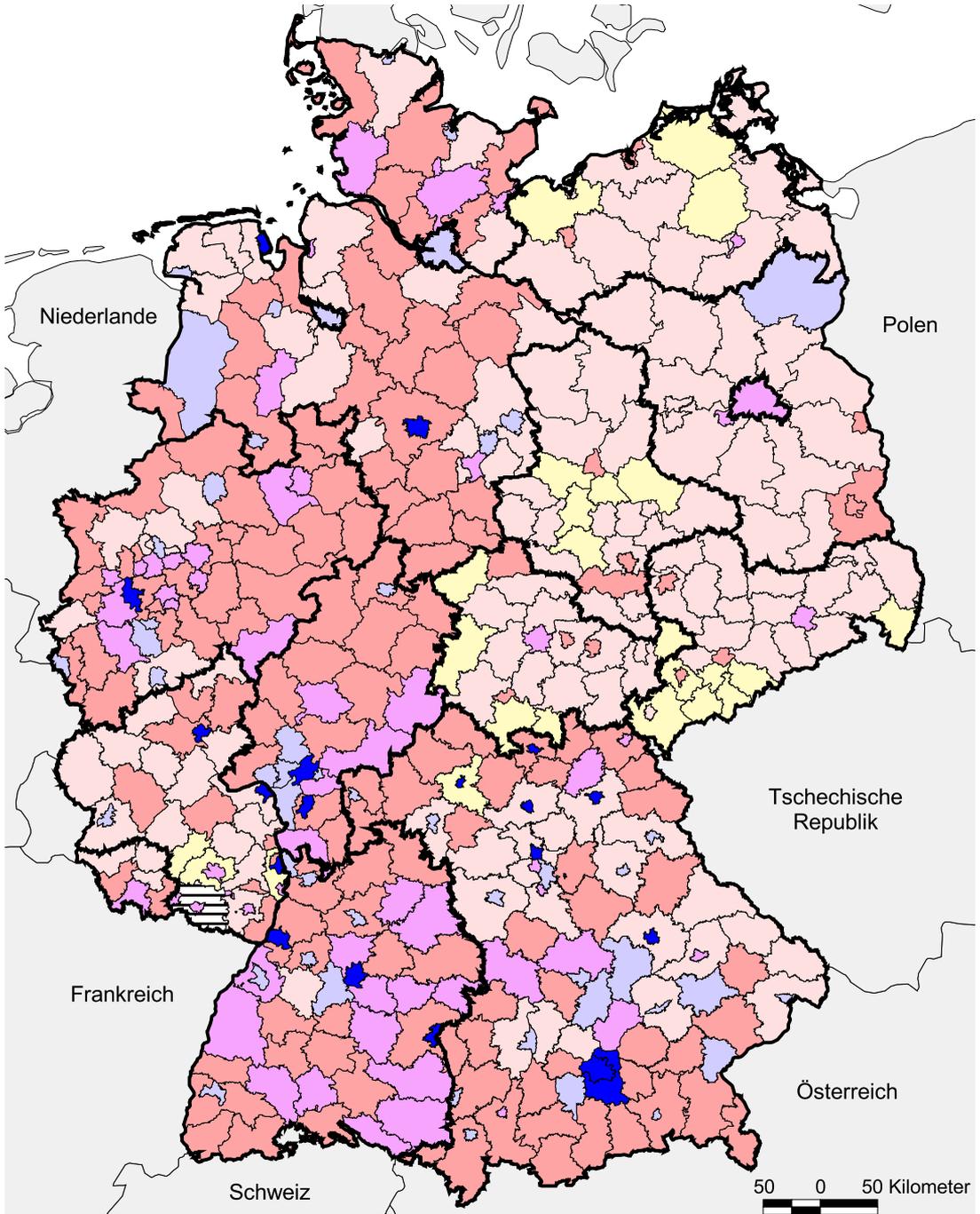
Tabelle 6-1:
 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in ausgewählten Zweigen des Dienstleistungsgewerbes je 1.000 Einwohner in großen ostdeutschen und großen westdeutschen Städten 1998^a

	Leipzig	Dresden	Chemnitz	Berlin- Ost	Berlin- West	Hamburg	Köln	Frankfurt/ Main	Stuttgart	München
Großhandel	12,1	16,9	15,4	9,0	11,6	37,5	38,7	31,5	32,2	26,6
Kreditgewerbe	12,3	9,7	9,5	5,7	9,6	15,7	15,2	84,3	28,8	21,6
Versicherungsgewerbe	6,8	4,1	2,5	2,8	2,9	12,5	20,2	11,6	23,6	20,1
Verbundtätigkeiten des Kredit- und Versicherungsgewerbes	0,9	1,1	1,1	0,6	2,1	1,8	3,2	13,1	2,2	3,6
Datenverarbeitung insgesamt	3,4	5,7	2,3	2,6	3,0	6,1	5,2	9,4	8,0	15,3
darunter:										
Softwarehäuser	1,3	3,5	1,9	1,6	2,5	4,0	3,7	6,3	5,8	10,4
Forschung und Entwicklung	3,4	4,7	1,9	3,6	2,7	2,0	2,6	15,2	4,0	8,0
Wirtschaftsberatung,										
Beteiligungen	9,1	9,6	8,4	5,2	10,7	16,6	16,1	34,3	17,1	19,8
Architektur-, Ingenieurbüros	13,1	14,9	10,0	6,6	6,8	4,7	4,6	13,1	11,6	7,9
Werbung	1,5	1,0	1,3	0,9	1,1	4,7	2,3	8,4	3,1	3,2
Funk, Fernsehen,										
selbständige Journalisten	5,1	0,6	0,1	1,1	1,6	3,8	10,5	4,7	3,9	3,5
Schutzdienste	4,4	4,4	2,2	3,9	2,2	2,6	2,4	8,9	2,0	2,7
Reinigungsfirmen	12,5	9,1	6,1	7,9	6,9	7,0	5,8	9,7	6,2	8,5

^a Ende Juni 1998.

Quelle: Sozialversicherungsträger; Berechnungen des DIW.

Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen je Einwohner im Jahr 1996



Kreise mit einer Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen je Einwohner in DM:



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

die der Mehrzahl der Kreise in Westdeutschland vergleichbar war. Die meisten Kreise der neuen Bundesländer kamen indes nur auf eine Leistung, die der der strukturschwachen Gebiete in den alten Bundesländern entspricht. Zudem lässt sich – wie zu erwarten – feststellen, dass die großen Städte eine höhere Wirtschaftskraft aufweisen als die ländlichen Räume. Ferner wirkt sich im Süden Ostdeutschlands auch die Verkehrsanbindung qua Autobahn günstig auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Angesichts dieser regionalen Differenzierung scheint es angebracht, künftig den Blickwinkel vom gesamtwirtschaftlichen Ebene stärker auf die regionale Dimension hin zu richten.

Auch wenn die großen Städte eine deutliche höhere Wirtschaftsleistung als die übrigen Gebiete in Ostdeutschland verzeichnen können, sind sie doch noch weit von der Leistungsfähigkeit westdeutscher Zentren entfernt. Deren wirtschaftliche Stärke gründet sich zum Teil auf der Industrie und auf staatlichen Aktivitäten, vor allem aber auf den Dienstleistungssektor. Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich einige große westdeutsche Städte als Zentren für bestimmte überregional handelbare Dienstleistungen entwickelt. So ist Frankfurt das Bankenzentrum, in Hamburg sind die Zeitschriftenverlage konzentriert, Köln spielt eine führende Rolle bei den Rundfunk- und Fernsehmedien, in München sind das Versicherungsgewerbe, forschungsintensive industrienaher Dienste und die Filmwirtschaft stark vertreten. All das sind Dienstleistungen, die sich durch eine hohe Wertschöpfungsintensivität auszeichnen. Die regionale Konzentration dieser Aktivitäten kommt nicht von ungefähr. Entscheidend für die Standortwahl der Unternehmen sind oft die räumliche Nähe zu den Kunden (genauer: zu den Entscheidungsträgern anderer Unternehmen) sowie zu Vorleistern und Kooperationspartnern, ein gut ausgebildetes Arbeitskräftepotential oder sogenannte „weiche“ Standortfaktoren wie ein breites kulturelles Angebot. Derartige Cluster von Dienstleistungsaktivitäten schieben sich selbst verstärkende Wachstumsprozesse an. Denn ein dichter Besatz mit gleichartigen oder mit sich ergänzenden Aktivitäten und eine gute Infrastruktur verschaffen Lokalisationsvorteile.

Die großen ostdeutschen Städte (einschließlich Berlin) können bislang kaum Vergleichbares vorweisen; Spezialisierungsmuster im Hinblick auf überregional handelbare Dienstleistungen sind derzeit noch nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 6-1). Es spricht wenig dafür, dass es den ostdeutschen Großstädten gelingen könnte, den westdeutschen Zentren mittelfristig auf deren speziellen Feldern viel an Terrain abzufragen.

7. Öffentliche Finanzen: Grund zur Sorge

Ein besonderes Problem stellen die öffentlichen Finanzen der ostdeutschen Länder und Gemeinden dar. Die kassenmäßigen Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in Ostdeutschland beliefen sich im Jahr 1998, je Einwohner gerechnet, nur auf 34 % des westdeutschen Niveaus. Nach Verteilung der Gemeinschaftssteuern erzielten die ostdeutschen Flächenländer zwar Pro-Kopf-Steuereinnahmen von

89 % des westdeutschen Niveaus (Gemeinden: 39 %), doch handelt es sich hierbei vor allem um Mittel, die aus dem Steueraufkommen in Westdeutschland gezahlt wurden. Deutlich höher als in den alten Bundesländern sind hingegen die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften Ostdeutschland, die bei rund 140 % (Flächenländer) bzw. 102 % (Gemeinden) des westdeutschen Wertes liegen (vgl. Tabelle 7-1). Die Finanzierungslücke wird durch Zuweisungen aus Westdeutschland (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) und durch Kreditaufnahme gedeckt.

Tabelle 7-1:

Ausgewählte Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen und der westdeutschen Flächenländer, 1999

- DM je Einwohner -

Ausgaben	Ostdeutschland	Westdeutschland
Bereinigte Ausgaben insgesamt	7.335	5.206
darunter:		
Personalausgaben	1.897	2.130
Zinsausgaben	397	404
Sachinvestitionen	305	139
Laufende Zuweisungen	2.316	1.526
Zuweisungen für Investitionen	1.489	389
Bereinigte Einnahmen insgesamt	6.918	5.038
darunter:		
Steuern	3.504	4.043
Laufende Zuweisungen	1.922	458

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Dass die eigenen Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden vergleichsweise gering sind, kann nicht verwundern – es ist Reflex der geringen Wirtschaftskraft und der geringeren Einkommen in der ostdeutschen Wirtschaft. Eine Rolle spielt auch, dass ein Teil der Maßnahmen zur Förderung betrieblicher Investitionen zu Steuermindereinnahmen führt. Die hohen Pro-Kopf-Ausgaben wiederum sind wenigstens zu einem Teil durch transformationsspezifische Aufgaben begründet, die in Westdeutschland nicht anfallen – hierzu zählt vor allem der Nachholbedarf bei der Infrastruktur.

Es entspricht den Grundprinzipien der deutschen Finanzverfassung, dass „ärmeren“ Ländern ein finanzieller Ausgleich durch die „reicheren“ Bundesländer sowie durch den Bund gewährt wird. Auch künftig müssen daher erhebliche Transferleistungen von Westdeutschland nach Ostdeutschland fließen. Gleichwohl muss die Finanzpolitik einiger ostdeutscher Bundesländer (und ihrer Gemeinden) kritisch beurteilt werden:

- Problematisch ist insbesondere, dass sich sowohl Länder als auch Gemeinden weiterhin einen – gemessen an westdeutschen Verhältnissen – überhöhten Personalbestand leisten. Während in den westdeutschen Flächenländern pro 1.000 Einwohner 20 Beschäftigte im öffentlichen Dienst tätig sind, sind es in den ostdeutschen Bundesländern 25. Ähnlich ist das Bild bei den Gemeinden: Die westdeutschen Kommunen beschäftigen 12 Personen je 1.000 Einwohner, die ostdeutschen hingegen 16. Dies hat zur Folge, dass trotz niedrigerer Löhne die Personalausgaben in den öffentlichen Haushalten pro Einwohner gerechnet beinahe westdeutsches Niveau erreicht haben – und dies, obwohl in Westdeutschland (anders als in Ostdeutschland) vergleichsweise hohe Pensionszahlungen anfallen. Auch wenn man darüber streiten mag, ob der westdeutsche Durchschnitt der richtige Vergleichsmaßstab ist, gibt es hier insbesondere wegen der geringen Steuerkraft der neuen Länder Korrekturbedarf.
- Eine Konsequenz der hohen Personalausgaben ist, dass zur Haushaltskonsolidierung fast nur noch Einsparungen bei den Investitionsausgaben vorgenommen werden können. Zwar liegen die Investitionsausgaben der Länder und Gemeinden in Ostdeutschland je Einwohner noch über westdeutschem Niveau; angesichts der fortbestehenden Infrastrukturlücken sollte jedoch auch künftig hier der Schwerpunkt gelegt werden. Dies wiederum setzt voraus, dass der überhöhte Personalbestand weiter reduziert wird.
- Sorgen bereiten muss schließlich die Verschuldung der ostdeutschen Länder und Gemeinden. In nur 10 Jahren hat sich ein Pro-Kopf-Verschuldungsniveau aufgebaut, das, Länder und Gemeinden zusammengenommen, den entsprechenden Wert für die westdeutschen Flächenländer überschreitet. Dies schlägt sich in hohen Zinsausgaben nieder; sie betragen im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer bereits 11 % der Steuereinnahmen. Angesichts dieser Situation ist künftig weit mehr als bisher Ausgabendisziplin erforderlich.

8. Infrastruktur: Weiterhin hoher Investitionsbedarf

Als eines der schwerwiegendsten Hemmnisse im Aufbauprozess der neuen Länder erwies sich die schlechte Infrastrukturausstattung. Vor allem die Leistungsfähigkeit der Verkehrs- und Kommunikationsnetze war infolge unterlassener Investitionen in der DDR qualitativ und quantitativ unzureichend. Von Anfang an wurde daher der Modernisierung und Erweiterung der Infrastruktur höchste Priorität beigemessen: Die Investitionen des Staates (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) beliefen sich im Zeitraum 1991 bis 1998 nach Schätzungen des ifo-Instituts auf rund 227 Mrd. DM.⁵

⁵ Vgl. A. MÜLLER: Aufbauprozess der ostdeutschen Wirtschaft stagniert, in: ifo Schnelldienst, Heft 3/2000, S. 9-16.

Tabelle 8-1:
 Bruttoanlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden je Einwohner nach
 Aufgabenbereichen
 - ostdeutsche Flächenländer in % der westdeutschen Flächenländer -

Aufgabenbereich	1992	1999
Politische Führung und zentrale Verwaltung	35,9	103,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	58,2	98,5
Rechtsschutz	59,1	82,4
Schulen	47,4	61,1
Hochschulen und sonstige Forschung	35,0	56,1
Kultur	122,2	146,9
Soziale Sicherung	116,8	119,4
Sport und Erholung	62,4	76,6
Krankenanstalten	71,2	110,9
Wohnungswesen, Raumordnung	8,4	92,5
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	96,9	79,7
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	44,5	53,2
darunter:		
Straßen	38,1	49,3
Zusammen	50,1	69,9
Kommunale Gemeinschaftsdienste	5,6	20,4
darunter:		
Ortsentwässerung	5,2	19,8
Energie, Wasserwirtschaft, Dienstleistungen	12,8	73,8
Wirtschaftsunternehmen	2,2	16,9
Allgemeine Grundvermögen, Sondervermögen	1,3	46,1
Insgesamt	37,1	57,1

Quelle: DIW.

Tatsächlich hat sich – im Ganzen gesehen – die Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands im Verlauf der neunziger Jahre deutlich verbessert, der Rückstand zum Westen hat sich erheblich verkleinert (vgl. Tabelle 8-1). So sind im Bereich der Telekommunikation inzwischen keine Ausstattungsdefizite mehr festzustellen – vielmehr verfügen die neuen Länder inzwischen über ein moderneres Telefonnetz als Westdeutschland. Auch im Bereich der haushaltsnahen Infrastruktur – Gesundheitsversorgung, soziale Sicherung, Kultur usw. – ist zumindest quantitativ kein Rückstand festzustellen; allerdings war die Ausstattung hier auch in der DDR schon vergleichsweise gut. Anders sieht es hingegen bei der Verkehrsinfrastruktur und den kommunalen Gemeinschaftsdiensten (Wasser- und Energieversorgung, Entsorgungsdienste u. Ä.) aus: Hier besteht auch weiterhin Investitionsbedarf, um

ein mit Westdeutschland vergleichbares Ausstattungsniveau zu erreichen, Kostenbelastungen für die Unternehmen zu vermeiden und die Standortattraktivität Ostdeutschlands für auswärtige Investoren zu erhöhen.

Vorrangig ist dabei vor allem der weitere Ausbau der überregionalen Verkehrswege, insbesondere der Straßen. Die bisherigen Investitionen in diesem Bereich zielten mehr auf eine Verbesserung des bestehenden Wegenetzes ab als auf seine Erweiterung. Aus diesem Grunde ist vor allem das Autobahnnetz noch unzureichend, mit der Folge einer ungünstigen Verkehrsanbindung und dementsprechend längeren Fahrzeiten von den ostdeutschen Wirtschaftszentren zu jenen in Westdeutschland.⁶ Dies wird auch nicht durch ein vergleichsweise gutes Netz an Bundesstraßen in den neuen Ländern kompensiert, da diese aufgrund geringerer Straßenbreiten und fehlender Ortsumgehungen kein echtes Substitut für fehlende Autobahnen darstellen. Erheblicher Investitionsbedarf besteht darüber hinaus in den Kommunen, zum einen beim Ausbau der kommunalen Straßen, zum anderen im Bereich Ver- und Entsorgung. So ist der Anschlussgrad an Kläranlagen vor allem in kleineren Gemeinden deutlich niedriger als in Westdeutschland; überdies ist mehr als die Hälfte (Westdeutschland: 23 %) der Rohrleitungen über 50 Jahre alt und dementsprechend baufällig.

Alles in allem sind auch künftig weitere Anstrengungen erforderlich, um die Infrastrukturausstattung in den neuen Ländern auf ein angemessenes Niveau zu heben. Schreibt man die derzeitigen Finanzplanungen fort, so wird dieses Ziel selbst im Jahre 2005 noch nicht erreicht sein – DIW und RWI haben kürzlich den infrastrukturellen Nachholbedarf (in Preisen von 1991) für dieses Jahr auf rund 265 bis 275 Mrd. DM beziffert. Hiervon entfällt der größte Teil, 225 bis 250 Mrd. DM, auf die ostdeutschen Länder und Kommunen. Auch wenn derartige Rechnungen mit großen Unsicherheiten verbunden sind, liefern diese Zahlen doch einen Eindruck von den noch bestehenden Investitionserfordernissen.

Da die ostdeutschen Länder und Gemeinden angesichts einer schwachen Steuerkraft die hierfür notwendigen Mittel aus eigener Kraft in überschaubaren Zeiträumen nicht werden aufbringen können, sind auch künftig Transferleistungen aus dem Westen erforderlich.

9. Arbeitsmarkt

Das wohl augenfälligste Problem des wirtschaftlichen Umbaus in Ostdeutschland bleibt die hohe Arbeitslosigkeit – die Arbeitslosenquote ist mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Zudem werden in Ostdeutschland deutlich mehr Personen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vor offener Arbeitslosigkeit

⁶ In einer Umfrage bei ostdeutschen Industrieunternehmen gaben noch 1997 mehr als die Hälfte der Befragten an, dass der Ausbau des überregionalen Straßennetzes für sie hohe Priorität habe. Vgl. DIW/IfW/IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, in: IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle, S. 60.

bewahrt. So gab es im Mai dieses Jahres zwischen Ostsee und Erzgebirge 240.000 Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (einschließlich Struktur- und Anpassungsmaßnahmen), in Westdeutschland waren es 70.000. Diese Differenz lässt sich nicht mit Unterschieden im Ausmaß der Arbeitslosigkeit erklären, denn auf 100 Arbeitslose kommen in Ostdeutschland 18 Beschäftigte in ABM, in Westdeutschland sind es nur drei. Auch in solchen ostdeutschen Regionen, die kaum eine höhere Arbeitslosenquote vorweisen als strukturschwache Gebiete in Westdeutschland, findet sich ein Vielfaches an ABM-Stellen wie in jenen Gebieten. Eine „Sonderförderung Ost“ bei der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich ebenfalls daran, dass in den neuen Bundesländern die Zahl der Teilnehmer an von den Arbeitsämtern geförderten Weiterbildungsmaßnahmen verhältnismäßig hoch ist, obwohl inzwischen der Bedarf an Maßnahmen etwa zur Anpassung der Qualifikationen an die gegebenen Erfordernisse nicht höher als im Westen sein dürfte.

Die in den neuen Bundesländern sehr viel höhere Unterbeschäftigung ist allerdings nicht damit zu erklären, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften geringer ist als im Westen. Vielmehr suchen in Ostdeutschland, gemessen an der Bevölkerung, deutlich mehr Personen Arbeit als dies in Westdeutschland der Fall ist.

In der DDR war es die Politik der Staats- und Parteiführung, das Arbeitskräftereservoir soweit wie möglich zu erschließen, um im Systemwettbewerb mithalten zu können, mit der Folge, dass sich in der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung die Erwerbsquote (Erwerbspersonen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren) auf reichlich 80 % belief. In der Bundesrepublik waren es dagegen nur etwa 70 %. Inzwischen ist die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland zwar deutlich gesunken, sie ist aber immer noch höher als in den alten Bundesländern.⁷

Im Hinblick auf die Erwerbstätigen fällt zudem auf, dass in den neuen Bundesländern Teilzeittätigkeit sowie die sogenannte geringfügige Beschäftigung wenig verbreitet ist (vgl. Tabelle 9-1). Wenn dort Personen einer Teilzeitarbeit nachgehen, dann in der Hälfte der Fälle nur deshalb, weil eine Vollzeitbeschäftigung nicht zu finden ist. In Westdeutschland sind dagegen fast ausschließlich persönliche und familiäre Gründe das Motiv für die Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung.

⁷ Zum Rückgang der Erwerbsbeteiligung beigetragen haben nicht zuletzt die auf Kosten der Sozialversicherungen gehenden zahlreichen Frühverrentungen. So finden sich in Ostdeutschland unter den Personen im erwerbsfähigen Alter sehr viel mehr Bezieher von Ruhestandsgeldern als in den alten Bundesländern. Zudem hat der Anteil derjenigen Personen zugenommen, die aus anderen Gründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen – etwa weil sie ihren Tätigkeitsschwerpunkt auf den Haushalt und die Kindererziehung gelegt haben. Allerdings ist die Bedeutung dieses Personenkreises noch sehr viel geringer als in Westdeutschland. Ebenso groß wie dort ist in den neuen Bundesländern hingegen der Anteil der Schüler und Studenten in besagter Altersgruppe. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass – demografisch bedingt – die Gruppe der Jugendlichen in Ostdeutschland ein höheres Gewicht als im Westen hat.

Tabelle 9-1:
 Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren^a in West- und in Ostdeutschland nach dem Erwerbsstatus
 - Strukturen in % -

	1990 ^b	1991 ^c	1992 ^c	1994 ^c	1996 ^c	1998 ^c
	Ostdeutschland					
Erwerbspersonen	85,5	79,0	75,1	74,1	72,9	72,9
Erwerbstätige...						
... mit Vollzeitbeschäftigung	70,8	62,9	56,2	51,1	50,8	48,0
... mit Teilzeitbeschäftigung	9,4	6,0	4,2	5,0	6,6	6,6
... mit geringfügiger Beschäftigung ^d	0,2	0,5	0,5	0,8	0,9	1,2
Personen in betrieblicher Berufsausbildung	3,3	2,9	3,6	4,6	4,2	4,9
Arbeitslose ^e	1,8	6,7	10,6	12,6	10,4	12,2
Nicht-Erwerbspersonen	14,6	21,1	25,0	26,0	27,2	27,0
Schüler, Studenten ^f	3,0	2,7	2,9	3,6	3,1	5,5
Personen im Ruhestand ^f	7,0	10,1	12,6	10,7	11,6	12,5
Sonstige Nichterwerbstätige	4,6	8,3	9,5	11,7	12,5	9,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Westdeutschland					
Erwerbspersonen	70,4	70,9	70,7	70,0	71,6	70,5
Erwerbstätige ...						
... mit Vollzeitbeschäftigung	52,2	52,4	52,2	50,6	50,5	49,2
... mit Teilzeitbeschäftigung	9,3	9,8	10,1	9,4	10,2	10,8
... mit geringfügiger Beschäftigung ^d	2,2	2,1	2,0	2,8	3,3	2,8
Personen in betrieblicher Berufsausbildung	4,2	4,5	3,8	3,2	2,9	3,0
Arbeitslose ^e	2,5	2,1	2,6	4,0	4,7	4,7
Nicht-Erwerbspersonen	29,7	29,1	29,2	30,0	28,3	29,6
Schüler, Studenten ^f	5,0	5,3	4,9	4,9	4,6	5,4
Personen im Ruhestand ^f	9,0	8,0	8,0	7,0	7,5	8,3
Sonstige Nichterwerbstätige	15,7	15,8	16,3	18,1	16,2	15,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Weil keine genauen Altersangaben vorliegen, anhand des Geburtsjahres operationalisiert. –

^b Ostdeutschland: Schwerpunkt des Befragungszeitraumes im Juni; Westdeutschland: Schwerpunkt des Befragungszeitraumes von Februar bis April. – ^c Schwerpunkt des Befragungszeitraumes von Februar bis April d. J. – ^d Ohne Schüler und Studenten. – ^e Nichterwerbstätige, die angaben, sofort eine Beschäftigung aufnehmen zu wollen. – ^f Ohne Vollzeit- und ohne Teilzeitbeschäftigte.

Quelle: Das Sozioökonomische Panel; Berechnungen des DIW.

Alles zusammengenommen, ist das Beschäftigungsniveau in den neuen Bundesländern je Kopf gerechnet etwas geringer als in Westdeutschland. Ein anderes Bild

zeigt sich im Hinblick auf das Arbeitsvolumen. Weil in Ostdeutschland Teilzeitarbeit wenig geleistet wird, und weil die Vollzeitbeschäftigten wie die Teilzeitbeschäftigten im Osten länger als die in den alten Bundesländern arbeiten (vgl. Tabelle 9-2), ist – bezogen auf die Personen im erwerbsfähigen Alter – das Arbeitsvolumen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Klammert man die höhere Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus, ist es in beiden Landesteilen gleich hoch. Die Nachfrage nach Arbeit ist demnach in den neuen Bundesländern nicht geringer als in den alten. Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt sind also in erster Linie ein gesamtdeutsches Problem.

Tabelle 9-2:

Wöchentliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen und je Person im Alter von 16 bis 65 Jahren^a in Ostdeutschland und in Westdeutschland

	Wöchentliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden		Wöchentliche Arbeitszeit je Person im erwerbstätigen Alter in Stunden	
	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland
1990 ^b	40,7	36,9	34,1	25,0
1991 ^c	36,3	36,9	26,2	25,7
1992 ^c	40,9	36,9	26,4	25,1
1993 ^c	41,2	35,9	25,7	24,5
1994 ^c	40,3	36,1	24,7	23,9
1995 ^c	41,3	36,6	26,1	24,2
1996 ^c	41,0	35,9	25,6	24,1
1997 ^c	41,9	37,7	25,5	25,1
1998 ^c	41,1	36,6	24,9	24,1
<i>Nachrichtlich:</i> 1998 ohne Arbeitszeiten der ABM-Beschäftigten	39,6	36,5	24,0	24,0

^a Weil keine genauen Altersangaben vorliegen operationalisiert anhand des Geburtsjahres; – ^b Ostdeutschland: Schwerpunkt des Befragungszeitraumes im Januar; Westdeutschland: Schwerpunkt des Befragungszeitraumes von Februar bis April; – ^c Schwerpunkt des Befragungszeitraumes von Februar bis April.

Quelle: Das Sozioökonomische Panel; Berechnungen des DIW.

Angesichts der vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung kann die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland nur dann auf das westdeutsche Niveau sinken, wenn die Orientierung an den Arbeitseinkommen der Westdeutschen aufgegeben wird, oder wenn die neuen Bundesländer eine höhere Wirtschaftskraft entfalten als die alten Länder. Letzteres liegt zumindest mittelfristig wohl außerhalb des Erreichbaren. Deshalb ist eine moderate, die wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigende Lohnpolitik erforderlich.

10. Einkommen der Bevölkerung

Gemessen an den Bedingungen in der DDR hat sich der materielle Lebensstandard der Ostdeutschen in einem Tempo verbessert, das in der Wirtschaftsgeschichte seinesgleichen sucht.⁸ In der Zeit von 1991 bis 1998 stiegen die Nettolöhne und -gehälter in Ostdeutschland um 77 %; real erhöhte sich die Kaufkraft der Arbeitnehmer um mehr als ein Viertel. In den alten Bundesländern dagegen belief sich der Anstieg nominal auf 12 % – real mussten die Arbeitnehmer dort sogar Lohneinbußen von 4 % hinnehmen. Es kam also zu einer deutlichen Annäherung der Arbeitnehmereinkommen zwischen Ost- und Westdeutschland.

Zur Verbesserung der Einkommenssituation der ostdeutschen privaten Haushalte haben darüber hinaus in beachtlichem Umfang Transferleistungen aus dem Westen beigetragen: Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die auf Ostdeutschland entfallenden Auszahlungen der Sozialversicherungen die Summe der von den privaten Haushalten gezahlten Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge deutlich übersteigen.

Nach den Daten des Sozioökonomischen Panels erreichten die ostdeutschen Privathaushalte 1991 gerade 60 % der durchschnittlichen Haushaltseinkommen in Westdeutschland. Mitte der neunziger Jahre waren es hingegen bereits 80 %. Bei Berücksichtigung regionaler Kaufkraftunterschiede ergibt sich sogar nur noch ein Unterschied im Niveau von etwa 10 %. Auch wenn keine zeitnäheren Daten vorliegen, spricht die Entwicklung der Löhne sowie der Transfereinkommen dafür, dass der Unterschied seitdem weiter abgenommen hat.

Unter Berücksichtigung der regionalen Kaufkraftunterschiede kam schon 1995 die Hälfte der ostdeutschen Haushalte auf ein Einkommen, das dem der mittleren Einkommensgruppen unter den Haushalten in Westdeutschland entsprach. Haushalte mit hohen Einkünften gibt es in Ostdeutschland hingegen noch vergleichsweise wenige. Auf der anderen Seite findet sich in den neuen Bundesländern aber auch nur relativ wenige Haushalte, die an der unteren Grenze der Einkommensskala stehen.

Die nominal stärksten Einkommenszuwächse konnten im Osten diejenigen Haushalte verbuchen, deren Einkünfte sich überwiegend als Transferleistungen des Staates und der Sozialversicherungen zusammensetzten. So ist bei den Rentnerhaushalten das Einkommen – von einer sehr geringen Ausgangsbasis aus – um reichlich drei Viertel gestiegen. Inzwischen erreichen die Ostdeutschen, die in den Altersruhestand wechseln, höhere Rentenansprüche als die westdeutschen „Neurentner“. Das Einkommen derjenigen Haushalte, die überwiegend von Hilfen des Staates (z. B. Sozialhilfe) und Arbeitslosenunterstützung ihren Unterhalt bestreiten, hat sogar noch stärker zugenommen. Auffällig ist dabei, dass in den neuen

⁸ Angaben über die Einkommensentwicklung liegen allerdings erst ab dem Jahre 1991 vor; über den sprunghaften Anstieg von Einkommen und Kaufkraft im Jahr 1990 gibt es keine hinreichend verlässlichen Informationen.

Bundesländern das Durchschnittseinkommen bei dieser Haushaltsgruppe sogar höher als in Westdeutschland ist. Das liegt unter anderem daran, dass in Ostdeutschland vergleichsweise wenige Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen sind und vergleichsweise viele Haushalte Arbeitslosenunterstützung beziehen.

Aber nicht nur die Haushalte, die vor allem Transfereinkommen beziehen, haben sich recht weit an das westdeutsche Einkommensniveau herangeschoben, sondern auch die Arbeitnehmerhaushalte. Besonders stark angenähert haben sich Arbeitnehmerhaushalte mit mehreren Erwachsenen, denn in Ostdeutschland geht im Schnitt ein größerer Teil der Haushaltsmitglieder im erwerbsfähigen Alter einer Beschäftigung nach.

Im Zuge der Einkommensentwicklung ist es auch zu einer raschen Zunahme der Vermögen in den ostdeutschen Ländern gekommen. Wie nicht anders zu erwarten, ist aber der Rückstand zu Westdeutschland immer noch groß. Im Jahr 1997 konnten die Ostdeutschen nach Angaben des Mikrozensus ein Nettovermögen vorweisen, das sich auf etwas mehr als 40 % der Vermögenswerte der Westdeutschen belief. Anfang der Neunziger Jahre waren es gerade 20 %. Bei allen Vermögensarten haben die Ostdeutschen stark aufholen können – vor allem aber beim Gebrauchsvermögen, zu dem nicht zuletzt Kraftfahrzeuge zählen.

Trotz der schnellen Verbesserung ihrer Einkommenssituation sind die Bürger der neuen Bundesländer nach den Daten des Sozioökonomischen Panels mit ihren Haushaltseinkommen weniger zufrieden als die Westdeutschen. Welche Ursachen das hat, ist bisher nicht hinreichend geklärt. Mit großer Wahrscheinlichkeit ziehen die Ostdeutschen bei der Bewertung ihres Lebensstandards nicht ihre Einkommen und ihre Kaufkraft zu DDR-Zeiten als Maßstab heran; vielmehr scheinen sie sich an den (vermuteten) Einkommen der Westdeutschen zu orientieren. Das ist es aber wohl nicht allein, denn selbst bei denselben Haushaltseinkommen sind die Ostdeutschen mit ihren Einkünften unzufriedener als die Bürger der alten Bundesländer.

11. Perspektiven: Differenzierte Betrachtung notwendig

Zieht man ein knappes Fazit aus den vergangenen zehn Jahren deutscher Einheit, so gibt es Licht und Schatten: Bei der wirtschaftlichen Erneuerung sind große Fortschritte erzielt worden – zu messen an der beachtlichen Zahl von Unternehmen, die auf eigenen Füßen stehen und im Wettbewerb mithalten können, zu messen auch an der Einkommenssituation der privaten Haushalte. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass eine beträchtliche Zahl von Unternehmen noch nicht als gefestigt gelten kann und Gefahr läuft, aus dem Markt gedrängt zu werden. Sorgen bereiten muss zudem die Situation am Arbeitsmarkt: Die hohe Unterbeschäftigung droht sich zu verhärten, weil am ersten Arbeitsmarkt nicht ausreichend viele Arbeitsplätze entstehen.

Blickt man in die Zukunft, so können die Perspektiven für die ostdeutsche Wirtschaft verhalten optimistisch beurteilt werden. Mittelfristig wird der Aufholprozess wieder

in Gang kommen: Die Dynamik in der Industrie wird noch für einige Zeit anhalten, die Bauwirtschaft allmählich die Talsohle durchschreiten. Dies gibt Impulse auch für die weitere Entwicklung im Dienstleistungssektor. Schließlich deutet sich auf dem Arbeitsmarkt eine Trendwende an: Zumindest in der Industrie überwiegen inzwischen die Neueinstellungen gegenüber den Entlassungen. Man darf sich aber trotzdem keinen Illusionen hingeben: Der Weg, den die ostdeutsche Wirtschaft zurückzulegen hat, ist noch lang.

Wichtiger ist indes, dass es immer weniger angemessen ist, Ostdeutschland als einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu betrachten. Sektoral wie regional wird das Bild der wirtschaftlichen Lage immer differenzierter: Einige Branchen – darunter auch solche, die gemeinhin als zukunftssträftig angesehen werden – wachsen kräftig, andere hingegen haben bis heute ihre Rolle in der überregionalen Arbeitsteilung nicht finden können. Manche Regionen wie das Umland Berlins oder der Raum Dresden, verzeichnen eine dynamische Entwicklung, in anderen hingegen ist nicht einmal ein Silberstreif am Horizont zu erkennen. Hierauf muss auch die Wirtschaftspolitik reagieren: Eine Fortsetzung der allgemeinen Sonderförderung Ost nach dem Jahr 2004 ist nicht länger angebracht und sollte durch eine nach bundeseinheitlichen Kriterien gestaltete Regional-, Mittelstands- und Forschungsförderung ersetzt werden. Auch dann wird natürlich ein Großteil der zur Verfügung stehenden Mittel in die neuen Länder fließen.

Ohnehin ist mit Wirtschaftsförderung auf Dauer immer weniger auszurichten, wenn es um die Stärkung der Wettbewerbskraft von Unternehmen geht. Von größerer Bedeutung hierfür ist es, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Vor allem gilt es, den Ausbau der Infrastruktur, insbesondere der Verkehrsinfrastruktur und der kommunalen Infrastruktur, zu forcieren. Hier gibt es zum Teil noch erhebliche Rückstände, die die Ansiedlung von Investoren erschweren und den Aufholprozess beeinträchtigen. Da die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen sehr gering ist, sind sie in diesem Bereich auf finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen.

In der Pflicht steht schließlich auch die Tarifpolitik. Notwendig ist vor allem eine stärkere Berücksichtigung betrieblicher, regionaler und sektoraler Differenzierungen. Dabei geht es nicht nur um produktivitätsgerechte Arbeitsentgelte, sondern auch um beschäftigungsfreundliche Ausgestaltung weiterer tarifvertragliche Regelungen, wie Arbeitszeiten, Gewinnbeteiligungssysteme u. Ä. Gleichzeitig muss die Tarifpolitik aber auch Möglichkeiten eröffnen, der fortschreitende Abwanderung von hochqualifizierten Spezialisten entgegenzuwirken. Dieses beides miteinander zu vereinbaren, ist freilich keine leichte Aufgabe.

10 Jahre Deutsche Einheit aus wirtschaftspolitischer Sicht

Siegmar Mosdorf

Parlamentarischer Staatssekretär
im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

I.

Der 10. Jahrestag der Wirtschafts- Währungs- und Sozialunion ist Anlass, sich mit den wirtschaftlichen Aspekten der Wiedervereinigung Deutschlands auseinander zu setzen. Er ist Anlass, sowohl Bilanz zu ziehen als auch perspektivische Aspekte zur nachhaltigen Verbesserung der Lage in den Neuen Bundesländern zu betrachten. Dabei stehen sicher solche Fragen im Vordergrund wie: Wo steht die ostdeutsche Wirtschaft heute?

Welche Perspektiven werden für den weiteren Aufholprozess gesehen?

Welche Handlungsoptionen ergeben sich für die Politik in der Zukunft?

Mit Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 wurde die Grundlage für die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland geschaffen. Die Menschen in Ostdeutschland wie auch die Wirtschaft mussten sich auf die neuen Verhältnisse einstellen. Die volle Einbeziehung aller Ostdeutschen in die sozialen Sicherungssysteme der Bundesrepublik war ein erster wichtiger Schritt zur Angleichung der Lebensverhältnisse.

Die schnelle Einführung der Wirtschafts- Währungs- und Sozialunion war für die DDR-Wirtschaft eine Rosskur. Der Strukturwandel in diesem Transformationsprozess hat neben Gewinnern auch Verlierer, und die Schrumpfung veralteter Wirtschaftszweige vollzieht sich meist schneller als der Aufbau neuer. Die Übernahme westdeutscher Institutionen entwertete ostdeutsche Erfahrungen und Fertigkeiten sowie positiv erlebte soziale Werte. Rasantes Umdenken und Neubeginn waren angesagt. Neue Erfahrungen wurden gesammelt, Enttäuschungen traten auf. So manche Enttäuschung wäre allerdings geringer ausgefallen, wären nicht im Überschwang der Begeisterung der Wendejahre so viele unrealistischen Erwartungen geweckt worden wären.

Den Übergang zu meistern war eine der bedeutenden Aufgaben der Bundesregierung, der Landesregierungen, der Wissenschaft, der Wirtschaft und nicht zuletzt der Menschen selbst, die diesen Prozess unterstützten und umsetzen.

II.

Die Politikberatung durch die Wissenschaft war ein wesentliches Element dieser Zeit und hat sich bewährt. Sie ist allerdings keine Erfindung des wiedervereinigten Deutschlands. Bereits am 1. April 1948 legte der Wissenschaftliche Beirat der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des

Bundeswirtschaftsministeriums, sein erstes Gutachten zu wirtschaftspolitischen Fragen vor.

Die das heutige Symposium mitveranstaltenden Wirtschaftsinstitute – das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) – haben mit anderen Forschungs- und Fachinstituten insgesamt 19 Berichte zum Thema "Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – sogenannte Anpassungsberichte – seit 1990 erstellt.

Es ist wirklich, wie es der abschließende 19. Bericht formuliert, eine "einzigartige Dokumentation eines Stückes deutscher Wirtschaftsgeschichte". Denn neben wirtschaftswissenschaftlichen Analysen und der Aufdeckung von Erfolgen und Defiziten wurden auch Handlungsempfehlungen an die Politik gegeben. Einerseits wurden politische Instrumentarien kritisch bewertet, andererseits kamen aus den wissenschaftlichen Untersuchungen Impulse und Denkanstöße für neue politische Entscheidungen. So hatten die Ergebnisse, soweit sie umgesetzt wurden, mit zum Erfolg und u. U. auch zum Misserfolg der Wirtschaftspolitik beigetragen.

Anliegen der ersten Berichte waren zunächst Untersuchungen zur Situation in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen – wie Industrie, Bauwesen und Dienstleistungsbereiche – aus mikroökonomischer Sicht. Besonders hervorzuheben sind aus meiner Sicht der 13. Bericht zur Bilanz des Aufbau Ost 1995, fünf Jahre nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der 15. Bericht zur künftigen Wirtschaftsförderung und der 17. Bericht zur Entwicklung der Dienstleistungen. Mit dem 19. Bericht zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland seit der Wende – Fortschritte und Defizite – wurde das Projekt Mitte 1999 abgeschlossen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gehört seit Anfang an zu den Schlüsselressorts beim Aufbau Ost, wobei allerdings die neue Bundesregierung die Akzente neu gesetzt hat. Die Koordinierung wurde dem Bundeskanzleramt übertragen und der Aufbau Ost zur Chefsache des Bundeskanzlers.

Für den Transformations- und Aufbauprozess mussten unter erheblichem Zeitdruck Erfahrungen, Formen und Methoden der sozialen Marktwirtschaft adaptiert werden. Es gab und gibt viele Theorien des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus. Aber für die Transformation vom gescheiterten Sozialismus in den Kapitalismus fehlten Theorie und Praxis.

Im Ergebnis ist festzustellen: Verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Anregungen konnten erfolgreich und effektiv genutzt werden, andere weniger. Kontroverse Punkte waren in der Diskussion mit den Instituten vor allem solche Themen wie Fördermaßnahmen (Spezialförderung versus Gieskannenprinzip), Sonderabschreibungen (zu lange Laufzeit des Instruments), Treuhandpolitik (Sanierung und/oder Privatisierung), Transferzahlungen und Länderfinanzausgleich, Lohnangleichung

und Tarifpolitik, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktförderung wie auch die Regionalförderung (Nachteilsausgleich oder Wachstumspole). Diese Themen stehen sicher auch heute auf der Agenda unserer Veranstaltung.

III.

Im Rahmen einer Zwischenbilanz beim Aufbau Ost kann die Bundesregierung heute feststellen, dass die Lage in den Neuen Bundesländern besser ist als ihre Ruf. Der Aufbau Ost hat gewaltige Fortschritte gebracht. Die Neuen Bundesländer sind unter Anwendung neuer, moderner Technologien auf dem Weg zu einer zukunftsorientierten Wirtschaft. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost und West werden von Jahr zu Jahr kleiner. Dennoch kann vom Ende eines erfolgreichen Aufholprozesses in der Wirtschaft noch nicht die Rede sein.

Bestimmte wirtschaftliche Kennziffern haben sich zwar positiv entwickelt, andere stagnieren aber noch. Das Pro-Kopf-Einkommen und die Leistungskraft haben sich mehr als verdoppelt, das verfügbare Nettoeinkommen liegt bei rd. 90 % des westdeutschen Niveaus, über eine halbe Million neuer, meist kleiner und mittelständischer Unternehmen sind entstanden und die Industrie hat wieder hohe Steigerungsraten erreicht. So haben sich z. B. Unternehmen des Maschinenbaus, die mit ihren Waren bereits vor der Wiedervereinigung auf Märkten der EU, USA, Kanada und Japan tätig waren, dort auch unter den neuen Eigentumsverhältnissen wieder etabliert. Das Exportgeschäft hat eine erfreuliche Dynamik erreicht, und die Ausfuhren der Neuen Bundesländer haben sich von 1993 zu 1999 nach dem Regionalprinzip nahezu verdoppelt (1993: 29,9 Mrd. DM, 1999: 54,3 Mrd. DM). Die Investitionen – insbesondere auch die der ausländischen Investoren – verbesserten die Arbeits- und Standortbedingungen zahlreicher ostdeutscher Regionen. Dies hat zur Folge, dass neue Industrie- und Investitionsstandorte teilweise besser und moderner als in Westdeutschland ausgestattet sind.

Im Zuge dieser Entwicklung konnten sich die persönlichen Lebensverhältnisse der Bevölkerung spürbar verbessern. Die Wohnqualität hat deutlich zugenommen, die Umweltbelastungen sind gesunken und beim Rentenniveau gibt es kaum noch Unterschiede zwischen Ost und West.

Auch die Wirtschaft veränderte sich zusehends. Die Privatisierung, vor allem der Industrie, kam voran, industrielle Kerne konnten teilweise erhalten werden, der Aufbau der mittelständischen Wirtschaft vollzog sich und die Infrastruktur wurde mit erheblichen Mitteln modernisiert.

Es ist aber auch festzustellen: Die heutige Situation entspricht noch nicht den vor 10 Jahren gewünschten Ergebnissen. Realistisch betrachtet war das auch nicht zu erwarten. Die noch verbleibenden Defizite hängen aber nicht – das darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden – mit einer fehlenden Leistungsbereitschaft oder einem fehlenden Ideenreichtum der Menschen zusammen. Die Probleme sind differenzierter. Die Neuen Bundesländer stehen erst am Beginn einer modernen, voll

entwickelten und auch international wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität liegt noch bei rd. 60 % des westdeutschen Niveaus, die Arbeitslosenquote ist doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern und der Anteil der Industrie ist insgesamt noch gering.

Wichtige Ursachen waren auch der massive Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft durch den Wegfall der osteuropäischen Absatzmärkten (Binnen- und Außenmärkte), der enorme Zeitdruck in diesem Transformationsprozess und die Dimension der Aufgabe selbst.

Die umwälzenden Veränderungen waren auch Folge der kurzfristigen Einführung der D-Mark, zu dessen politischer Entscheidung es allerdings keine Alternativen gab. Die Anpassungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft wurde damit überfordert, Mängel wurden in vollem Umfang sichtbar. Es bildete sich ohne langen Übergang der Konkurrenzdruck eines offenen Marktes auf alle Wirtschaftsbereiche. Nur wenige Produzenten konnten der Qualität und dem wissenschaftlich-technischen Niveau der Erzeugnisse der neuen Konkurrenz Stand halten.

Die Politik bemühte sich, den drastischen wirtschaftlichen Einbruch durch einen erheblichen Ausbau der staatlichen Förderung von Wirtschaft und Unternehmen abzufedern und die Folgen für den Arbeitsmarkt durch Ausweitung der Arbeitsförderung sozial abzufangen. Die Standortbedingungen wurden durch einen kräftigen Ausbau der Infrastruktur verbessert.

Hinzu kam, dass eine Reihe politischer Entscheidungen den Transformationsprozess zusätzlich belasteten. Dazu zählen die einseitige Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt, die Grundentscheidung bei den offenen Vermögensfragen wie auch die aus heutiger Sicht z. T. undifferenzierte Förderpolitik in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung. So löste der massive Anreiz für Wohnungs- und Gewerbebauten einen Boom in der Bauwirtschaft aus, der heute durch Fehlinvestitionen, Leerstände und den Aufbau erheblicher Überkapazitäten gekennzeichnet ist.

Dennoch steckt der Wiedervereinigungsprozess nicht in der Krise. Die Bundesregierung hat die Probleme erkannt und die Ziele formuliert. Der in ganz Deutschland jetzt greifende wirtschaftliche Aufschwung bestätigt, dass die Politik der Bundesregierung auf dem richtigen Weg ist. Durch entschlossene Reformen werden die Grundlagen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung bei stabilen Preisen gelegt. Dies stärkt Vertrauen und Zuversicht bei Investoren und Verbrauchern.

Die Bundesregierung unterstützt die wirtschaftliche Entwicklung in den Neuen Bundesländern im Kern auf zweifache Weise. Zum einen durch die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dazu zählt zum einen eine Wirtschaftspolitik, die für eine umfassende Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eintritt und für eine Entlastung von Steuern und Abgaben für Unternehmen und Arbeitnehmer wie auch für eine solide Finanzpolitik, die schrittweise

die Neuverschuldung zurückfährt, sorgt. Zum anderen setzt die Bundesregierung besondere Schwerpunkte in der Förderung der ostdeutschen Wirtschaft. Ziel ist vor allem die gesicherte Steigerung der Wettbewerbskraft, die Schaffung neuer innovativer Produkte und Dienstleistungen, die Steigerung der Kapitalkraft und Ertragslage der Unternehmen, die Ausbau und die Stärkung der Marktpositionen wie auch die Sicherung des Fachkräftebedarf für die Wirtschaft.

Die neue Bundesregierung setzt auch wichtige strategische Schwerpunkte in der Technologie- und Innovationsförderung. Die Fähigkeit zur Innovation in neue Produkte und damit zum Bestehen auf künftigen Märkten wurde durch eine umfassende FuE-Förderung unterstützt. Ziel ist, die noch vorhandenen Lücken in der FuE-Kapazität zu schließen.

Die Neuen Bundesländer profitieren mit über 50 % an den Technologieprogrammen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. So werden zum Beispiel im Jahr 2001 rd. 450 Mio. DM von 887 Mio. DM in den Neuen Bundesländern eingesetzt.

Ein wichtigstes Programm ist das Sonderprogramm zur "Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in den Neuen Bundesländern". In die Ihnen bekannten Programme wie PROINNO, INNONET, INNOREGIO und FUTOUR 2000 fließen weiterhin erhebliche Mittel. Die Forschungsförderung wird bis 2004 auf hohem Niveau fortgeführt. Auch nach diesem Zeitraum werden die Neuen Bundesländer einer gezielten Förderung bedürfen.

Positive Ergebnisse wurden in jüngster Zeit erreicht. Die Zahl der im FuE-Sektor beschäftigten Personen stieg in den Neuen Bundesländern stärker als in den Alten Bundesländern. Die FuE-Aufwendungen der ostdeutschen Wirtschaft wurden wieder erhöht (von 1997: 1,6 Mrd. auf 1998: 2,2 Mrd. DM). Der Anteil der FuE-Beschäftigten der Unternehmen an den Gesamtbeschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe ist in den Neuen Bundesländern bereits auf dem Niveau einiger Länder: Berlin (8,6 %), Sachsen (4,7 %) an fünfter Stelle vor Rheinland Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

IV.

Das zentrale Instrument im Rahmen der Regionalförderung für wirtschaftlich schwächere Regionen bleibt auch beim Aufbau Ost die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) mit ihren bekannten Zielsetzungen und Förderinhalten sowie ihrer institutionellen Ausgestaltung. Darunter fallen Projekte mit dem Ziel der Schaffung wettbewerbsfähiger Dauerarbeitsplätze und der Verbesserung der Einkommenssituation, der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, der Flankierung des Strukturwandels, der Modernisierung der Wirtschaft und der Stimulierung der Innovationstätigkeit.

Die GA-Förderung hat im Zeitraum 1991-1999 maßgeblich zum wirtschaftlichen Aufbau in den Neuen Bundesländern beigetragen. Bund und Länder wollen auch künftig unter Berücksichtigung des Europäischen Beihilferechts für den Strukturwandel in Deutschland geeignete Rahmenbedingungen schaffen. Dabei sollen bewährte Elemente beibehalten werden und die Regionalförderung stärker in den Regionen verankert werden. Neben der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Fördersystems sind auch die verschiedenen strukturpolitischen Elemente für Ostdeutschland zu prüfen.

Die Infrastrukturförderung bleibt ein wesentlicher Förderschwerpunkt. Die Infrastruktur – vor allem Verkehr und Verkehrswege, Kommunikationswesen, Wohnungs- und Städtebau – ist eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung wirtschaftlicher Kräfte und attraktiver Lebensbedingungen in den Neuen Bundesländern. Erhebliche Mittel sind in den Ausbau der Verkehrswege und die Erneuerung der Telefonnetze geflossen.

Beschäftigung zu fördern ist besser, als Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Die Flankierung des Aufbau Ost durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich auf die Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Fortsetzung der Qualifizierungsmaßnahmen und die Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Problemgruppen. Jugendarbeitslosigkeit zu senken durch Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen ist vorrangiges Ziel der Bundesregierung im Zusammenwirken mit den anderen sozialen Kräften.

Das Hauptziel – mehr Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt – unterstützt die Bundesregierung durch bessere Rahmenbedingungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dabei sind alle Beteiligten an der Bewältigung des Beschäftigungsproblems aufgerufen: Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hat bereits die Verbesserung der Lage auf dem Lehrstellenmarkt erreicht.

V.

Das Vertrauen in die Politik und das System der Sozialen Marktwirtschaft sind in den Neuen Bundesländern wieder gewachsen. Trotz zahlreicher wirtschaftlicher Fortschritte konnten die Neuen Bundesländer noch keinen selbsttragenden Aufschwung erreichen. Sie sind deshalb auch in den nächsten Jahren auf finanzielle Unterstützung und Transferleistungen angewiesen.

Ein bedeutender Ansatz für den wirtschaftlichen Fortschritt in den Neuen Bundesländern ist der Übergang zur Wissens- und Informationsgesellschaft. Erste hoffnungsvolle Ansätze zeigen sich. So rangiert Dresden in einer Studie vom Juni 2000 (The Boston Consulting Group) auf Platz 11 unter den 20 Hot High Tech Cities der Welt vor Dublin und Cambridge Science Park. Dafür sprechen insbesondere gut ausgebildete Arbeitskräfte und der Zugang zu Universitäten. Auch das Verarbei-

tende Gewerbe wird zunehmend zum Motor der Entwicklung in den Neuen Bundesländern. Die Wachstumsraten sind deutlich höher als in den Alten Bundesländern.

Der Aufbau Ost und die Wirtschaftsprobleme in den Neuen Bundesländern sind und bleiben eine permanente politische Aufgabe, nicht nur für die Bundesregierung. Die Wirtschaftspolitik muss wachsam sein und gemeinsam mit der Wissenschaft Turbulenzen erkennen, analysieren und konstruktiv handeln. Denn die Rahmenbedingungen unterliegen z. T. raschen Veränderungen, wie sich am Beispiel der EU-Osterweiterung zeigt.

VI.

Für die Bundesregierung ist der wirtschaftliche Aufholprozess in den Neuen Bundesländern noch nicht abgeschlossen. Trotz der unbestreitbaren Erfolge bleibt noch viel zu tun. Gesunde Staatsfinanzen schaffen die finanzpolitischen Handlungsspielräume für eine schrittweise Steuerentlastung sowie für eine verlässliche Finanzierung des Aufbau Ost. Das gilt insbesondere für die angestrebten Nachfolgeregelungen des zunächst bis 2004 geltenden Solidarpakts.

Die gemeinsame Erklärung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Neuen Bundesländer zum Solidarpakt II unterstreicht u. a., dass diese Aufgabe dennoch in gesamtstaatlicher Solidarität gelöst werden muss.

Das Förderkonzept der Bundesregierung trägt den Entwicklungsdefiziten Rechnung. Die staatliche Wirtschaftsförderung ist in den Neuen Bundesländern weiterhin notwendig. Sie wird aber unter Berücksichtigung der neuen Entwicklungen konzentrierter und gezielter eingesetzt.

Der Trend, dass die ostdeutsche Wirtschaft längst zu einem integralen Bestandteil des europäischen Binnenmarktes geworden ist, mit steigenden Erfolgen auf den Exportmärkten, muss weiter unterstützt werden. Der Stand der hohen Arbeitslosigkeit und die Abwanderung von Fachkräften sind nicht irreversibel. Deshalb bleibt der Abbau der Arbeitslosigkeit wichtigstes Ziel der neuen Bundesregierung.

Die Politikziele gehen davon aus, dass ein Stück mehr gesamtdeutsche Normalität eingetreten ist. Im Einzelnen liegen die Schwerpunkte darin, die Reformpolitik fortzusetzen, die Förderung für die Zeit nach 2004 weiterzuentwickeln und fortzuführen, die Förderpolitik verstärkt auf regionale Potentiale zu setzen, die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft, die regionale Entwicklung, die Infrastruktur, den Mittelstand und die Existenzgründer gezielt zu fördern sowie neue Zukunftsfelder und neue Technologien (z. B. Informationstechnologien und E-Commerce) beim Aufbau Ost zu erschließen.

Festzustellen ist auch, dass wesentliche transformationsbedingte Nachteile des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland in den Hintergrund getreten sind. So sind auch die Anpassungsberichte in der bisherigen Form nicht mehr erforderlich. An ihre

Stelle tritt mehr die regelmäßige Berichterstattung und Publikationstätigkeit der Institute. Dabei will ich keinesfalls ausschließen, dass die Bundesregierung auch künftig zu speziellen Entwicklungen Gutachten vergeben wird. Der Dialog und der Austausch von Erfahrungen, Ergebnissen und Standpunkten zwischen Politik und Wissenschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften wird in jedem Fall weitergeführt.

Der Staat wird sich aber, soweit es erforderlich ist, mittelfristig aus dem Spielfeld herausziehen und es noch mehr der Wirtschaft überlassen. Dennoch werden sicher bestimmte Themen in staatlicher Verantwortung bleiben, wie u. a. die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Neuen Bundesländer – mit seinen Chancen und Risiken. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat einen Arbeitsstab „EU-Osterweiterung“ bereits gegründet. Sicher wird auch eine Abfederung besonderer Härten durch spezifische Regelungen erfolgen. Dazu gehören weiterhin auch die Technologie- und Innovationsförderung und die Absatzförderung mit der Begleitung von ostdeutschen kleinen und mittelständischen Unternehmen auf ausgewählten Außenmärkten.

Das aktuelle Interesse an den heutigen Themen zeigt, dass sich neben dem großen Kreis von Wirtschaftswissenschaftlern aus den Universitäten und der Praxis auch Interessenten aus anderen Bereichen zusammengefunden haben: Politiker und Mitarbeiter aus Bundes- und Landesministerien, Diplomaten und Vertreter ausländischer Botschaften in Deutschland, Vertreter von Kammern und Verbänden wie auch Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbände und erfolgreiche ostdeutsche Unternehmer.

Mein Dank gilt den Professoren und Organisatoren der drei Institute, die im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie das Symposium vorbereitet haben und durchführen. Dieses Forum bietet die Möglichkeit, neben den Vorträgen interessante Gespräche unter den Teilnehmern zu führen, wozu ich als Gastgeber ebenfalls herzlich einlade. Ich wünsche den Teilnehmern der Veranstaltung angeregte Gespräche und der Veranstaltung insgesamt einen vollen Erfolg.

Gleichgewicht in der Schieflage: Das Mezzogiorno-Syndrom

Prof. Dr. Herbert Hax

Ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Schon bald nach der durch den Fall der Mauer eingeleiteten Wende in der DDR wurde offenbar, dass die sozialistische Wirtschaft vor dem Zusammenbruch stand und eine grundlegende Erneuerung unumgänglich war. Die entscheidende Weichenstellung für einen Neuanfang war die Ankündigung einer Währungsunion mit der Bundesrepublik, der die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und schließlich die Herstellung der staatlichen Einheit folgten. Mit diesem Neuanfang verbanden sich große Hoffnungen: Wie nach der Währungsreform von 1948 und der damit verbundenen Einführung der Marktwirtschaft in Westdeutschland werde es nun auch in Ostdeutschland zu einer rasanten Aufwärtsentwicklung kommen; in wenigen Jahren, davon waren viele überzeugt, werde sich die Wirtschaftsentwicklung im Osten der im Westen angeglichen haben. Es gab freilich von Anfang an auch skeptischere Stimmen, die auf das Fehlen einer marktorientierten Unternehmensstruktur sowie auf die Härten und Schwierigkeiten des zu erwartenden Strukturwandels hinwiesen und dabei vor allem davor warnten, den Transferbedarf zu unterschätzen, der mit der Herstellung der Wirtschafts- und Währungseinheit verbunden sein würde.¹

Eine Äußerung, die Beachtung fand, dabei aber durchweg auf Ablehnung stieß, war der Hinweis auf die Gefahr, die neuen Bundesländer könnten auf Dauer zum „Mezzogiorno“ Deutschlands werden.² Diese Warnung wurde zunächst leicht abgetan, denn ganz offenbar unterscheiden sich die historischen, geographischen, politischen und sozialen Bedingungen im Süden Italiens so grundlegend von denen in Ostdeutschland, dass eine Analogie abwegig erscheint. Doch um einen derart simplen Analogieschluss ging es bei dieser Warnung auch gar nicht. Der Hinweis auf die Gefahr eines Mezzogiorno-Syndroms sollte vielmehr verdeutlichen, dass die politische und wirtschaftliche Vereinigung eines Landes keineswegs zwangsläufig dazu führt, dass sich Wirtschaftskraft und Einkommen der Bevölkerung einander angleichen, dass sich vielmehr auch ein Gleichgewicht in dauerhafter Schieflage, dass heißt mit einem nur zum Teil durch Transfers ausgleichbaren Wohlstandsgefälle herausbilden und stabilisieren kann. Damit verbunden ist die Erfahrung, dass auch eine interventionistische Strukturpolitik des Staates an dieser Schieflage nichts zu ändern vermag. Sie kann vielmehr sogar dazu beitragen, die dauerhafte Abhängigkeit der zurückgebliebenen Region von ständigen hohen

¹ So der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990a) in einem Brief vom 9.2.1990 an den Bundeskanzler; dazu auch SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990b), Ziffer 297, S. 172.

² STREISLER (1990); Siebert (1992), S. 119; neuerdings auch GIERSCHE/SINN (2000).

Transfers noch zu verstärken, indem sie falsche Strukturen verhärten. Dies war als Warnung zu verstehen, nicht als Prognose, als Warnung auch davor, übertriebene Hoffnungen in die Machbarkeit wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse durch staatliche Intervention zu setzen.

Heute, zehn Jahre nach der politischen und wirtschaftlichen Vereinigung, müssen wir uns der Frage stellen, ob und inwieweit eine solche Warnung begründet war. Nun ist nicht zu verkennen, dass der wirtschaftliche Neuaufbau in den letzten zehn Jahren in vieler Hinsicht erfolgreich war und beachtliche Fortschritte zu verzeichnen hat. Wenn, vielfach nicht ohne Häme, an die Prophezeiung „blühender Landschaften“ erinnert wird, dann wird allzu leicht übersehen, was bereits geleistet und erreicht worden ist. Eine neue Infrastruktur ist entstanden, die in manchen Bereichen an Modernität die der alten Bundesländer sogar übertrifft. Das Erscheinungsbild der Städte und Dörfer hat sich grundlegend verändert. An die Stelle der den Anforderungen der Märkte nicht gewachsenen und zum großen Teil technisch veralteten Staatsbetriebe sind durch Privatisierung und Neugründung zahlreiche neue Unternehmen getreten, die sich in zunehmendem Maße festigen und langsam auch auf den Exportmärkten Fuß fassen. Die Haushaltseinkommen und der Lebensstandard der Bevölkerung bleiben nur noch wenig hinter dem Niveau im früheren Bundesgebiet zurück. Was allerdings das Bild nach wie vor trübt und vielen die Freude an der positiven Entwicklung der Einkommen vergällt, ist die Lage des Arbeitsmarktes. Die Arbeitslosenquote lag im Jahre 1999 bei 17,6 % gegenüber 8,8 % im früheren Bundesgebiet; dabei ist die in erheblichem Umfang bestehende verdeckte Arbeitslosigkeit noch gar nicht erfasst. Zudem hat es den Anschein, dass der konjunkturell bedingte Rückgang der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern weit zögerlicher bemerkbar wird als im früheren Bundesgebiet.

Dass der Transformationsprozess trotz vieler positiver Resultate von einem erfolgreichen Abschluss weit entfernt ist, ergibt sich nicht nur aus der desolaten Lage des Arbeitsmarktes. Das eigentlich beunruhigende Symptom ist ein anhaltendes Missverhältnis zwischen gesamtwirtschaftlicher Produktion und Absorption.³ Dies steht in engem Zusammenhang damit, dass die an sich erfreuliche positive Entwicklung der Haushaltseinkommen keineswegs durch einen entsprechenden Anstieg der Produktion gedeckt wird. Die gesamtwirtschaftliche Produktion machte 1994, dem letzten Jahr, für das die Verwendungsseite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die neuen Bundesländer separat erfasst wurde, nur etwa zwei Drittel der inländischen Nachfrage aus. Nach allen Indizien ist die Differenz zwischen Produktion und Absorption seither nicht wesentlich kleiner geworden. Die Lücke wird nur zum geringen Teil durch Kapitalimporte geschlossen, zum größten Teil hingegen durch staatliche Transfers, die zudem überwiegend nicht investive, sondern konsumtive Verwendung finden. Es gibt derzeit auch kein Anzeichen dafür, dass sich die Lücke durch stärkeres Ansteigen der Produktion schließt; während in der

³ DIW/IfW/IWH (1999), S. 13 ff.; s. auch POHL (2000).

ersten Hälfte der 90er Jahre die Zuwachsraten der Produktion noch deutlich über denen in Westdeutschland lagen, ist dies seit 1995 nicht mehr der Fall; das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt seither kaum verändert bei etwa zwei Drittel des westdeutschen Niveaus. Ebenso verharnt die Produktivität (gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) in der Höhe von ungefähr 70 % der westdeutschen.

Man mag gegen solche Zahlenangaben einwenden, dass separate Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für Ost- und Westdeutschland in methodischer und erfassungstechnischer Hinsicht auf sehr problematischen Grundlagen beruhen. Aber auch wenn man einen sehr großen Fehlerspielraum ansetzt, bleibt das Gesamtbild eindeutig: Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage übersteigt die Produktion in erheblichem Umfang, und die Lücke wird nur zum geringen Teil durch Kapitalimporte gedeckt, zum weitaus größeren Teil durch staatliche Transfers.

Angesichts solcher Befunde muss an die Warnung vor dem Mezzogiorno-Syndrom erinnert werden. Ist das, was wir heute beobachten, nur ein Zwischenstadium auf dem Weg zur wirtschaftlichen Konvergenz beider Teile des Landes? Oder wird bereits erkennbar, dass hier ein „Gleichgewicht mit Schiefelage“ entsteht, in dem die neuen Bundesländer auf Dauer über geringere Wirtschaftskraft verfügen und auf Transfers angewiesen bleiben. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage kann man heute nicht geben, weder im einen, noch im anderen Sinne.

Zu Resignation besteht freilich kein Anlass. Der Transformationsprozess ist keineswegs abgeschlossen und bei einem durch ein dauerhaftes West-Ost-Gefälle in der Wirtschaftskraft charakterisierten Gleichgewicht angelangt.⁴ Hinter der scheinbaren Stagnation von Produktivität und Beschäftigung verbirgt sich ein tiefgreifender Strukturwandel. Beachtlich sind vor allem die Produktionszuwächse der Industrie, verbunden mit dem Ausbau und der Festigung neu errungener Marktpositionen, auch auf Exportmärkten. Dass die gesamtwirtschaftliche Produktion trotz der günstigen Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe und auch im Dienstleistungsbereich nur mäßig ansteigt, liegt an dem gleichzeitigen Produktionsrückgang in der Bauwirtschaft, also der Korrektur einer Fehlentwicklung aus den ersten Jahren nach der Vereinigung. Aber nicht nur der sektorale Strukturwandel, auch die regionale Differenzierung, in der sich deutlich einzelne Wachstumspole herausbilden, lässt erkennen, dass die Dynamik des Transformationsprozesses keineswegs erlahmt ist. Sektoraler und regionaler Strukturwandel sind die Voraussetzungen für verstärkten Produktivitätszuwachs und für die Gewinnung neuer und gefestigter Marktpositionen. Auf diesem Wege, und nur auf diesem, kann es gelingen, neue Wachstumsimpulse zu wecken, die Arbeitslosigkeit abzubauen und den Transferbedarf stetig zu reduzieren. Der Weg dahin ist freilich lang und schwierig, und man muss auch mit gelegentlichen Rückschlägen rechnen. Aber das Ziel ist erreichbar; man muss sich jedoch vor der Illusion hüten, es sei mühelos zu erreichen, wenn nur

⁴ So auch POHL (2000), S. 223 ff.

der Staat in geeigneter Weise wirtschaftspolitisch eingreife. Wirtschaftliche Dynamik kann nur aus der Einsatzbereitschaft und der Anpassungsfähigkeit der Bürger erwachsen. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die geeigneten Rahmenbedingungen dafür zu setzen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Zur Wirtschaftspolitik sind zwei Fragen zu stellen. Die erste ist auf die Vergangenheit gerichtet: Hat es in den letzten zehn Jahren, vor allem in der Anfangsphase des Transformationsprozesses, falsche Weichenstellungen gegeben, die zu dem derzeit so unbefriedigenden Stand der Dinge geführt haben? Die zweite, zukunftsgerichtete Frage lautet:

Was muss die Wirtschaftspolitik tun, damit sich der Transformationsprozess in Richtung auf das angestrebte Ziel fortsetzt

Falsche Weichenstellungen in der Vergangenheit?

Zu der Frage nach falschen Weichenstellungen in der Vergangenheit sei eine wertende und nicht näher zu begründende Feststellung vorangestellt: Die Entscheidung, im Jahre 1990 zunächst die wirtschaftliche und dann die politische Einheit Deutschlands herzustellen, war keine falsche Weichenstellung. Diese Feststellung mag heute überflüssig erscheinen; es sei aber daran erinnert, dass es noch nach dem November 1989 auch in Westdeutschland gewichtige Stimmen gab, die eine Wiedervereinigung für politisch inopportun erklärten.⁵ Vor allem aber bleibt bei der Kritik an den wirtschaftspolitischen Weichenstellungen des Jahres 1989 häufig unausgesprochen, auf welchem anderen Weg denn die politische und wirtschaftliche Einheit hätte hergestellt werden können. An Warnungen vor den hohen Kosten der Vereinigung und den Schwierigkeiten des damit verbundenen Strukturwandels in Ostdeutschland hat es tatsächlich nicht gefehlt; aber die Alternative wäre der Verzicht auf die Vereinigung gewesen. Es war richtig, diese Alternative zu verwerfen.

Einführung der D-Mark

Die erste und wichtigste Weichenstellung zu Anfang des Jahres 1990 war das Angebot einer Währungsunion mit der DDR. Dieser Vorschlag stieß damals auf Kritik, unter anderem auch von Seiten des Sachverständigenrates, weil eine Währungsunion mit einem Land, das eben erst im Begriff war, sich aus der sozialistischen Wirtschaftsverfassung zu lösen, zu schwerwiegenden Konflikten und Spannungen

⁵ So berichtet beispielweise die Frankfurter Allgemeine Zeitung in der Ausgabe vom 9.2.1990 unter der Überschrift „Lehnt Momper die Wiedervereinigung ab?“: „Berlins Regierender Bürgermeister Momper lehnt eine Wiedervereinigung Deutschlands ab. Dies hat Momper in einem Gespräch im kleinen Kreis mit dem französischen Landwirtschaftsminister Nallet in Berlin dargelegt. ... Bedauerlicherweise hörten in der Bundesrepublik zu wenige Politiker auf die von ihm, Momper, und „seinem Freund Lafontaine“ vertretene Meinung. ... Momper vertrat weiter die Ansicht, um die Eigenstaatlichkeit der DDR zu sichern, müsse die Regierung Modrow von der Bundesregierung stabilisiert werden. Leider geschehe das Gegenteil. ... Momper forderte den französischen Landwirtschaftsminister auf, diejenigen von dieser Einstellung des Berliner Senats zu unterrichten, die für die französische Außenpolitik die Verantwortung tragen.“

zu führen drohte. Dieser Einwand war in der gegebenen Situation begründet, wurde jedoch gegenstandslos, als die Währungsunion zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ausgeweitet und schließlich die Grundlage der politischen Vereinigung wurde.

Hingegen ist die Kritik, die sich nicht auf die Währungsunion an sich, sondern gegen den dabei gewählten Umtausch- und Umrechnungskurs richtet, auch aus heutiger Sicht noch relevant.⁶ Von der geldpolitischen Seite her war der Umtauschkurs unbedenklich; er hat nicht, wie zeitweise befürchtet wurde, zu einem inflationären Nachfrageschub geführt. Bedenklich daran war jedoch der mit diesem Umtauschkurs verbundene reale Aufwertungseffekt, gemessen an den bis dahin für die DDR-Wirtschaft maßgeblichen Exportpreisen. Diese reale Aufwertung und die damit verbundene Einbuße an Wettbewerbsfähigkeit wird von manchen als Hauptursache für das „Desaster“ der ostdeutschen Wirtschaft angesehen.⁷ Dies ist eine sehr einseitige Interpretation, die zumindest stark zu relativieren ist. Ursächlich für den Zusammenbruch der Exportwirtschaft in Ostdeutschland war nicht in erster Linie die Einbuße an preislicher Wettbewerbsfähigkeit, sondern das Fehlen einer den Weltmärkten adäquaten Produktpalette, außerdem der Verlust der bislang planwirtschaftlich abgesicherten Exportmärkte in den früheren RGW-Ländern.

Es spricht wenig für die Vermutung, dass der Einbruch auf den Exportmärkten bei einem anderen Umrechnungskurs wesentlich abgeschwächt worden wäre. Der Strukturwandel war unumgänglich, wobei freilich der Neuaufbau und die Umstellung auf neue Märkte durch ein hohes Kostenniveau erschwert wurden und heute noch erschwert werden. Aber es ist zu bezweifeln, dass ein niedrigerer Umrechnungskurs daran etwa hätte ändern können. Es war von gewerkschaftlicher Seite bereits angekündigt, dass ein niedriger Umrechnungskurs durch entsprechend höhere Lohnforderungen kompensiert werden würde.⁸ Mit anderen Worten: Hätte man bei Wahl des Umrechnungskurses die reale Aufwertung vermieden, so wäre sie über die Lohnpolitik herbeigeführt worden. Richtig ist, dass der Umrechnungskurs von 1:1 für die Lohnpolitik eine Ausgangsposition geschaffen hat, die der Produktivität in keiner Weise entsprach. Dass die Lohnpolitik dem im weiteren Verlauf nicht

⁶ Schon vor Bekanntwerden des Plans der Bundesregierung für eine Währungsunion hat INGRID MATTHÄUS-MAIER einen Vorschlag unterbreitet, der in diese Richtung ging („Signal zum Bleiben“, in: Die Zeit, 19.1.1990, S. 23). MATTHÄUS-MAIER hielt zu diesem Zeitpunkt einen Umtauschkurs von 1:5 für erwägenswert.

⁷ Siehe dazu SINN/SINN (1991), S. 34 ff., insbesondere zum Aufwertungseffekt S. 46 ff.

⁸ Im Handelsblatt vom 1.4.1990 (S.3) wird in einem Artikel von HANS MUNDORF unter der Überschrift „Bei einem Umtauschkurs von 2:1 würden die Löhne sofort verdoppelt werden“ der damalige Vorsitzende der IG Metall, FRANZ STEINKÜHLER zitiert: Die IG Metall habe ein eigenes Interesse daran, dass die DDR nicht zu einem Billiglohnland in einer Wirtschaftsgemeinschaft würde, da sich dadurch die Konkurrenz zur Metallindustrie der Bundesrepublik verschärfen würde. Und weiter: „Wenn dieses Kursverhältnis wirklich beschlossen wird, dann haben wir als Gewerkschaften nur eine Aufgabe: ganz massiv darauf zu drängen, dass die Löhne dann eben so schnell erhöht werden, dass man wieder auf das Verhältnis von 1:1 kommt.“

Rechnung getragen hat, ist jedoch nicht der Entscheidung über den Umrechnungskurs anzulasten.

Übernahme der westdeutschen Rechtsordnung

Mit der Vereinigung übernahmen die neuen Bundesländer mit nur geringfügigen Modifikationen die Rechtsordnung der Bundesrepublik. Damit war auf einen Schlag die schwierige Aufgabe gelöst, für die Transformation einen geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmen zu schaffen. Auch dies war keine falsche Weichenstellung, freilich auch keine ganz unproblematische. Denn mit der Rechtsordnung der Bundesrepublik übernahmen die neuen Bundesländer auch deren Schwächen und Mängel, ein wenig leistungsfreundliches Steuersystem, ein ausuferndes und in seiner Finanzierung nicht gesichertes System von Sozialleistungen und vor allem eine in ihrer Rigidität den Anforderungen des Transformationsprozesses nicht angemessene Arbeitsmarktordnung. Die in diesen Bereichen ohnehin für die Bundesrepublik gebotenen Reformen wurden mit der Vereinigung besonders dringlich.⁹ Dem hat die Wirtschaftspolitik nicht genügend Rechnung getragen; auf wichtigen Gebieten, vor allem bei der Arbeitsmarktordnung, tut sie es auch heute noch nicht.

Privatisierung durch die Treuhandanstalt

Eine weitere wichtige Grundsatzentscheidung war, dass die Privatisierung der früheren Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt zügig vorangetrieben und schon nach wenigen Jahren abgeschlossen wurde. Zunächst war umstritten, ob die Treuhandanstalt die Unternehmen privatisieren und die Sanierung dem jeweiligen Erwerber überlassen solle oder ob es zweckmäßiger sei, die Unternehmen erst zu sanieren und sie dann zu privatisieren. Die Treuhandanstalt hat den ersten Weg gewählt, den der Sanierung über die Privatisierung. Das war eine richtige Entscheidung; denn die Aufgabe, die Sanierung der Unternehmen in eigener Regie vorzunehmen, hätte die Treuhandanstalt organisatorisch und politisch überfordert.¹⁰ Im Ergebnis wären die alten Strukturen konserviert worden.

⁹ SACHVERSTÄNDIGENRAT (1998), Ziffer 356, S. 212; GIERSCH/SINN (2000).

¹⁰ Zur Kontroverse um Privatisierung und Sanierung s. SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990b), Ziffern 516 f., S. 230, SACHVERSTÄNDIGENRAT (1991a), Ziffern 26-30, S. 256 ff., SACHVERSTÄNDIGENRAT (1991b) Ziffern 485-496, S. 228ff., HAX (1992); auch heute noch wird die Treuhandanstalt dafür kritisiert, dass sie der Privatisierung Vorrang vor eigenen Bemühungen um Sanierung gegeben hat, so jüngst von GIERSCH/SINN (2000): „Der Versuch, Teile der DDR-Wirtschaft allmählich an die neuen Verhältnisse heranzuführen und sie dadurch zu einem großen Teil zu erhalten, wurde nie ernsthaft unternommen. Die Treuhandanstalt war nur auf Geschwindigkeit aus und auf wenig sonst.“ Wie eine unter politischem Druck stehende Treuhandanstalt große Teile der DDR-Wirtschaft an die neuen Verhältnisse hätte heranzuführen können, ohne dass dies mit strukturerhaltenden Subventionen größten Ausmaßes verbunden gewesen wäre, bleibt dabei allerdings offen, zumal die Autoren an anderer Stelle mit Recht betonen: „Überdies kann man Bürokraten nicht zutrauen, dass sie Kapital in die besten Verwendungen lenken. Es ist nicht ihr Geld.“ Die Treuhandanstalt habe, so GIERSCH/SINN, „im Schlussverkauf sogar ihr Tafelsilber angeboten“. Was damit gemeint sein soll, ist unerfindlich.

Kritisch wird zur Privatisierung manchmal angemerkt, sie hätte in stärkerem Maße durch eine aktive Industriepolitik begleitet werden müssen.¹¹ Diese Kritik verkennt, dass die Treuhandanstalt durchaus Industriepolitik betrieben hat, wenn auch wohl nicht in dem Sinne, wie die Kritiker es sich gewünscht hätten. Die Industriepolitik der Treuhandanstalt bestand darin, systematisch nach Investoren zu suchen und die Privatisierung mit Auflagen für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden, eine Verfahrensweise, die ihr freilich von anderer Seite auch wieder Kritik eingebracht hat. Die Treuhandanstalt hat allerdings keine Politik der Strukturkonservierung betrieben, und hat auch nicht versucht, die Entwicklung in Richtung einer bestimmten Industriestruktur zu lenken, dies vielmehr den unternehmerischen Entscheidungen der Erwerber und damit deren Eigenverantwortung überlassen. Dass es auch berechtigte Kritik an der Treuhandanstalt gibt, vor allem an den nicht wenigen Fällen von Korruption und anderer rechtswidriger Bereicherung, sei hier nicht bestritten. Als positive Leistung muss jedoch hervorgehoben werden, dass entgegen politischer Opportunität keine Strukturkonservierung betrieben und mit der Privatisierung eine wesentliche Grundlage für die Entstehung moderner wettbewerbsfähiger Unternehmen geschaffen wurde.

Förderung öffentlicher und privater Investitionen

Die für den Erfolg des Transformationsprozesses unumgängliche Erneuerung des Kapitalstocks wurde durch die Wirtschaftspolitik in zweifacher Weise gefördert, zum einen im Infrastrukturbereich durch öffentliche Investitionen, zum anderen im Bereich der privaten Unternehmen durch Investitionsförderung. Unbestritten sind Bedeutung und Erfolg der staatlichen Infrastrukturinvestitionen. Gegen die Investitionsförderung, vor allem gegen die steuerliche Förderung durch Sonderabschreibungen und Investitionszulagen, hat es von Anfang an Einwendungen gegeben. Ein gewichtiger Kritikpunkt war, dass zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Subventionierung der Löhne und nicht Investitionsförderung der geeignete Ansatz sei, da Investitionsförderung Anreize zur Substitution von Arbeit durch Kapital schaffe.¹² Der Gegeneinwand war, dass die Wirtschaftspolitik nicht darauf setzen dürfe, dass in den neuen Bundesländern eine insgesamt weniger kapitalintensive Wirtschaftsstruktur mit niedrigerer Arbeitsproduktivität entstünde als im übrigen Bundesgebiet. Gegen die Einführung von Lohnsubventionen sprach im übrigen, dass damit die Verantwortung der Tarifvertragsparteien ausgehöhlt worden wäre, zudem die Schwierigkeit, einmal eingeführte Lohnsubventionen wieder zu reduzieren.

¹¹ So forderte die IG Metall (1991) in ihren „Darmstädter Thesen“ eine „offensive Industriepolitik“ und unterbreitete einen „Vorschlag zur umfassenden aktiven Unternehmensanierung mit Hilfe einer Treuhand-Industrieholding AG“. Eine stärker strukturgestaltende Industriepolitik stand 1993 unter dem Stichwort „Erhaltung industrieller Kerne“ zur Debatte; dazu Bundesministerium für Wirtschaft (1993), HAX (1993), KLODT/PAQUÉ (1993).

¹² AKERLOF et al. (1991), SINN/SINN (1991), S. 143-165, GIERSCH/SINN (2000); zur Problematik von Lohnsubventionen s. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT (1991), Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern, Abschnitt IV, sowie Sachverständigenrat (1991b), Ziffern 538-542, S. 242 f.

Die steuerliche Investitionsförderung war von Anfang an zeitlich begrenzt. Sie sollte einen An Schub bewirken und konnte auch noch damit begründet werden, dass die investierenden Unternehmen im Anfang erhebliche Mängel der Infrastruktur in Kauf nehmen mussten. Wesentlich war und ist die zeitliche Beschränkung der Investitionsförderung. Die Unternehmen sollten und sollen nicht damit rechnen können, dass auch in Zukunft alle Investitionen in gleicher Weise subventioniert werden; nur so kann verhindert werden, dass Strukturen entstehen, die nur mit Subventionen auf Dauer bestehen können und zusammenbrechen, wenn die Förderung entfällt. Die Glaubwürdigkeit der zeitlichen Begrenzung ist von maßgeblicher Bedeutung dafür, dass die Investitionsförderung nicht zu Fehlentwicklungen führt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Auf die zu Beginn des Transformationsprozesses in unerwartet starkem Maße nach oben schnellende Arbeitslosigkeit hat die Politik mit verstärktem Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik reagiert, vor allem mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Eine plausible Begründung dafür war, auf diese Weise müsse möglichst vielen Arbeitslosen die Möglichkeit einer Überbrückung der Zeitspanne bis zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung geboten werden.

Dabei zeigte sich aber bald, dass es zwei sehr verschiedene Vorstellungen davon gibt, was mit aktiver Arbeitsmarktpolitik erreicht werden kann und soll. Der ursprünglichen und auch heute noch offiziell vertretenen Konzeption nach dienen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der beruflichen Weiterbildung dazu, die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu verbessern. Eine andere Vorstellung wird selten in prononcierter Form ausgesprochen, ist aber dennoch weit verbreitet, nicht nur in Bezug auf den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern. Danach kann es schon als Erfolg der Arbeitsmarktpolitik verbucht werden, wenn weniger Personen als registrierte Arbeitslose auszuweisen sind, weil man sie zeitweilig in öffentlich subventionierten Arbeitsplätzen untergebracht hat oder ihnen berufliche Weiterbildung ermöglicht.

Hält man demgegenüber an der Konzeption fest, dass aktive Arbeitsmarktpolitik sich nicht darin erschöpfen darf, offene Arbeitslosigkeit in verdeckte zu verwandeln, so kann ihr Erfolg nur daran gemessen werden, inwieweit die Teilnahme an einer Maßnahme die Chancen verbessert, reguläre Beschäftigung zu finden. Unter diesem Gesichtspunkt hat es eine Erfolgskontrolle für die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern lange Zeit überhaupt nicht gegeben. Was heute an Befunden vorliegt, begründet erhebliche Zweifel daran, dass Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der betrieblichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern nennenswerte Erfolge bei der Überleitung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung aufzuweisen hat.¹³ Hinzu kommt, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht

¹³ BERGEMANN/SCHULTZ (2000).

selten privatwirtschaftliche Tätigkeit verdrängen und dass die Motivation der Teilnehmer, einen regulären Arbeitsplatz anzunehmen, reduziert wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte investiven Charakter haben, indem sie der Erhaltung und Entwicklung von Humankapital dient. Wird hingegen auf diesem Wege nur verdeckte Arbeitslosigkeit finanziert, so werden die Mittel letztlich in konsumtive Verwendung gelenkt. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die das Ziel der Humankapitalbildung verfehlt, trägt mit dazu bei, dass die Transfers in die neuen Bundesländer, in diesem Fall die über den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit laufenden Transfers, nicht der Kapitalbildung dienen, sondern in den Konsum fließen. Auf diese Fehlentwicklung ist schon seit längerem und häufig hingewiesen worden. Sie bedarf dringend der Korrektur.

Lohnpolitik

Für die Lohnpolitik in den neuen Bundesländern war von Anfang an das Ziel maßgebend, das Einkommensniveau dem im früheren Bundesgebiet anzugleichen. Dies ist unbestritten ein erstrebenswertes Ziel. Doch muss die richtige Reihenfolge der erforderlichen Schritte beachtet werden. Voraussetzung dafür, dass in zwei Regionen der gleiche Arbeitslohn gezahlt werden kann, ist, dass die Arbeitsproduktivität in beiden gleich hoch ist; andernfalls zeigen sich die Folgen bei Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Dieser elementare Zusammenhang ist in den neuen Bundesländern nicht beachtet worden. Die zu Anfang verbreitete optimistische Prognose, dass die neuen Bundesländer mit ihrer Wirtschaftskraft gegenüber dem früheren Bundesgebiet bald aufholen würden, ist nicht in dem Sinne verstanden worden, dass die Lohnpolitik ihren Beitrag zu diesem Aufholprozess leisten müsse; vielmehr hat die Lohnpolitik versucht, das Ergebnis des Prozesses gleich vorwegzunehmen. Die Folgen wurden schon bald sichtbar. Als der Aufholprozess ins Stocken kam, sicher nicht nur infolge der verfehlten Lohnpolitik, war die Lohnangleichung bereits weit fortgeschritten, und die Erwartung sie müsse fortgesetzt werden, hatte sich verfestigt. Man mag zur Begründung dieser Lohnpolitik anführen, dass sie den Vorstellungen der Menschen von Gerechtigkeit entspricht; aber auch das rechtfertigt nicht die Missachtung grundlegender ökonomischer Zusammenhänge. Die falsche Weichenstellung in der Lohnpolitik ist um so gravierender, als die dadurch eingeleitete Entwicklung nur noch schwer rückgängig zu machen ist.

Aufgabe und Weg der künftigen Wirtschaftspolitik

Es ist wichtig, Fehler der Vergangenheit zu erkennen, weit wichtiger aber, die richtige Politik für die Zukunft zu bestimmen. Das Ziel sei noch einmal herausgestellt: Es gilt, aus einer gesamtwirtschaftlichen Schiefelage herauszukommen, in der eine Lücke zwischen Produktion und Absorption nur durch ständige hohe Transfers geschlossen werden kann, zu verhindern, dass diese Schiefelage sich in einem dauerhaften Gleichgewicht verhärtet. Dies und zugleich eine durchgreifende Verbesserung der Beschäftigungslage kann nur auf dem Wege einer Stärkung der ost-

deutschen Wirtschaftskraft erreicht werden. Zu vermeiden ist alles, was die Abhängigkeit der neuen Bundesländer von Transfers erhalten oder gar verstärken könnte.

Es steht außer Frage, dass man die Transfers nicht einfach drastisch reduzieren oder gar ganz einstellen kann. Dies würde die ostdeutsche Wirtschaft, in eine tiefe Krise stürzen.¹⁴ Zudem sind die Transfers zu einem großen Teil rechtlich und institutionell verankert, so in der Rentenversicherung und in der Arbeitslosenversicherung, aber auch im Finanzausgleich der Länder. Darüber hinaus ist auch eine Verlängerung des Solidarpakts über das Jahr 2004 hinaus unumgänglich. Für die künftige Gestaltung der Transfers ist von besonderer Bedeutung, dass möglichst viele Mittel in investive Verwendungen gelenkt werden, jedoch mit der Maßgabe, dass sich daraus keine dauerhafte Abhängigkeit von Subventionen entwickeln darf.

Vorrangig: Ausbau der Infrastruktur

Bei der Wirtschaftsförderung kommt dem Ausbau der Infrastruktur nach wie vor der erste Rang zu. Zwar ist in diesem Bereich schon vieles geleistet und erreicht worden, aber es gibt immer noch Defizite. Was als wirtschaftsnahe Infrastruktur besonders förderungswürdig ist, darf dabei nicht zu eng ausgelegt werden. Es geht dabei nicht nur um Verkehr, Kommunikation, Versorgung und Entsorgung, sondern ebenso um leistungsfähige Schulen, Fachhochschulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Aber auch Investitionen, die die allgemeine Lebensqualität einer Region verbessern und ihre Attraktivität für qualifizierte Leistungsträger erhöhen, haben nicht zu unterschätzende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung.

Die Wirtschaftsförderung muss der Tatsache Rechnung tragen, dass es in Ostdeutschland inzwischen eine ausgeprägte regionale Differenzierung gibt. In einzelnen Regionen zeigt sich heute schon ausgeprägte Dynamik; überwiegend jedoch bleibt die Entwicklung eher zögerlich, wenn nicht stockend oder gar stagnierend. Regionale Entwicklungspolitik darf sich nicht in flächendeckender Förderung verzetteln; sie muss vielmehr Schwerpunkte setzen. Schwerpunkte der regionalen Wirtschaftsförderung sollten nicht die Regionen sein, die ohnehin schon kräftiges Wachstum zeigen, ebenso wenig aber die am meisten zurückgebliebenen Regionen. Es muss vielmehr eine Auswahl von Regionen getroffen werden, die Entwicklungspotential aufweisen, aber eben noch besonderer Impulse bedürfen, damit sich dieses entfalten kann. Eine solche Schwerpunktsetzung bedeutet keineswegs, dass schwächere Regionen vernachlässigt und der passiven Sanierung überlassen werden. Die Erfahrung zeigt vielmehr, dass die von Schwerpunkten der regionalen Förderung ausgehenden Wachstumsimpulse auf längere Sicht auch benachbarte Regionen erfassen. Andererseits wird auch eine allmähliche Reduzierung der Förderung in bereits weiter fortgeschrittenen Regionen auf Widerspruch stoßen; denn Argumente dafür, dass eine Region Förderung immer noch braucht, lassen sich stets

¹⁴ RAGNITZ et al. (2000).

finden. Aber es müssen auch deutliche Signale dafür gesetzt werden, dass die besondere Förderung einer Region diese auf mittlere Sicht unabhängig von dieser Förderung machen soll und nicht zur Entstehung von dauerhaft auf Subventionen angewiesenen Strukturen führen darf.

Die Abgrenzung der Regionen wird sich nicht immer nach Ländergrenzen richten, auch nicht nach denen zwischen alten und neuen Bundesländern. Am deutlichsten zeigt sich das am Beispiel von Berlin und seinem brandenburgischen Umland. Die noch übliche Unterscheidung zwischen früherem Bundesgebiet und neuen Bundesländern (einschließlich Ost-Berlin) ist schon deswegen obsolet, weil eine getrennte statistische Erfassung der Wirtschaftskraft von Ost- und West-Berlin wenig Sinn hat. Aber auch an anderen Orten beiderseits der alten Grenze bilden sich neue Muster regionaler Entwicklung heraus, die der bisher gebräuchlichen Abgrenzung nicht mehr entsprechen.

Die ostdeutschen Länder bedürfen angesichts ihrer geringen Steuerkraft nach wie vor der finanziellen Unterstützung durch den Bund und die westdeutschen Länder, um die vor ihnen liegenden Aufgaben bewältigen zu können. Darüber wird im Zusammenhang mit der Fortsetzung des Solidarpakts zu verhandeln sein.¹⁵ Freilich müssen die ostdeutschen Länder auch ihren eigenen Beitrag leisten, indem sie ihre Ausgaben stärker von konsumtiver zu investiver Verwendung verlagern. Kritik gibt insbesondere an den im Vergleich zu westdeutschen Ländern und Gemeinden hohen Personalbeständen. Für die Beteiligung des Bundes wird angesichts der Dringlichkeit regionaler Wirtschaftsförderung die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ besondere Bedeutung haben. Hierbei spricht nichts dagegen, dass sich die Förderung im gesamten Bundesgebiet nach den gleichen Kriterien richtet. Im Ergebnis würde dies nichts daran ändern, dass der größte Teil dieser Mittel in die neuen Bundesländer fließt, da es hier die meisten Regionen gibt, die die Förderungskriterien erfüllen.

Investitionsförderung: Keine falschen Erwartungen entstehen lassen

Die Förderung von Investitionen in den Unternehmen kann heute nicht mehr damit begründet werden, dass damit ein Nachteilsausgleich für die mangelhafte Infrastruktur geboten werden konnte. Gegen das planmäßige Auslaufen der steuerlichen Förderung (durch Sonderabschreibungen und Investitionszulagen) wird heute vorgebracht, dass damit die Gewinnung neuer Investoren erschwert werde. Dies trifft sicherlich zu; aber dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht wünschenswert ist, Investoren zu gewinnen, die mit der Erwartung kommen, auf unbegrenzte Zeit mit Subventionen rechnen zu können, und die mit Abwanderung drohen, wenn die Subventionierung eingestellt wird. Solche falschen Erwartungen würden begründet, wenn es erneut zu einer Verlängerung der steuerlichen Investitionsförderung käme. Die Wirtschaftsförderung soll Ostdeutschland aus der Abhängigkeit von Transfers

¹⁵ Zur näheren Begründung POHL (2000), S. 237.

herausbringen, nicht hingegen eine Wirtschaftsstruktur erzeugen, die diese Abhängigkeit verfestigt.¹⁶

Die planmäßige Einstellung der steuerlichen Investitionsförderung lässt die Möglichkeit der punktuellen und gezielten Gewährung von Investitionszuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe unberührt. Eine Form der Unternehmensförderung, die auf jeden Fall erhalten bleiben sollte ist die Gewährung von Finanzierungshilfen für Unternehmensgründer. Diese Form der Förderung enthält nur in geringem Maße Subventionen. Vor allem aber ist eindeutig, dass es sich um eine einmalige Anschubhilfe handelt, nicht um eine Unterstützung auf Dauer.

Arbeitsmarktpolitik: Humankapital bewahren und entwickeln

Die Arbeitsmarktpolitik darf sich weder in den neuen Bundesländern noch anderswo von der Devise leiten lassen, es sei besser, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit. Dies ist eine gefährliche Halbwahrheit, die zum einen verschleiert, dass die Kosten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen die andernfalls zu zahlende Arbeitslosenunterstützung meist erheblich übersteigen, die aber vor allem davon ablenkt, worauf es bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirklich ankommt: Humankapital zu bewahren und zu entwickeln. Wo dies nicht der Fall ist, überwiegen die schädlichen Effekte auf den Arbeitsmarkt. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss in Zukunft generell einer objektiven Erfolgskontrolle unterworfen werden; Programme, die den erhofften Erfolg nicht bringen, sind einzustellen. Maßgeblich für die Höhe der für aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel dürfen nicht willkürlich vorgegebene Quoten sein, sondern allein, in welchem Umfang es erfolgversprechende Projekte gibt. Dafür gibt es Grenzen, sowohl von der Motivation und Eignung der potentiellen Teilnehmer her als auch hinsichtlich der Verfügbarkeit qualifizierter Maßnahmenträger. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass diese Grenzen in den neuen Bundesländern weit überschritten wurden.¹⁷ Eine an den richtigen Erfolgskriterien orientierte Arbeitsmarktpolitik würde in den neuen Bundesländern im Ergebnis zu einer starken Reduzierung aktiver Maßnahmen führen und damit auch zum Ausweis höherer registrierter Arbeitslosigkeit. Vermutlich wäre dies politisch inopportun, weil in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln ist, dass es sich in Wirklichkeit nur um die Umwandlung verdeckter in offene Arbeitslosigkeit handelt. Man könnte für mehr Klarheit sorgen, wenn in der Arbeitsmarktstatistik neben der offenen immer auch die verdeckte Arbeitslosigkeit ausgewiesen würde, wie dies der Sachverständigenrat bereits seit einigen Jahren tut.¹⁸ Dies würde man auch der Illusion entgegenwirken, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seien schon allein deswegen erfolgreich, weil durch sie die Anzahl der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosen sinke. Schließlich darf es auch nicht zu der Fehldeutung kommen, hinter der Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik stehe die Absicht, die Leistungen

¹⁶ So auch RAGNITZ (2000) und POHL (2000).

¹⁷ Siehe dazu BERGEMANN/SCHULTZ (2000) und POHL (2000).

¹⁸ SACHVERSTÄNDIGENRAT (1999), Tabelle 32, S. 87.

für die neuen Bundesländer zu reduzieren. Es geht vielmehr darum, die knappen Mittel einer möglichst effizienten Verwendung zuzuführen. Fließen die bei der Arbeitsmarktpolitik frei werdenden Mittel beispielsweise der regionalen Wirtschaftsförderung zu, so werden im Ergebnis Transfers von konsumtiver in investive Verwendung umgelenkt: Dies kann nur erwünscht sein.

Lohnpolitik: Fehlentwicklungen eindämmen

Die gravierende Fehlentwicklung im Bereich der Lohnpolitik liegt darin begründet, dass die Tarifvertragsparteien nicht bereit sind, Verantwortung für die Beschäftigung zu übernehmen. Solange für die Tarifpolitik die Angleichung des ostdeutschen Lohnniveaus an das westdeutsche im Vordergrund steht, kann es nicht zu Tariflöhnen kommen, die in Höhe und Struktur den Bedingungen des Arbeitsmarktes adäquat sind. Es geht dabei nicht nur um das Missverhältnis zwischen Lohnniveau und Produktivität sondern auch um eine Lohndifferenzierung, die den unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen Regionen, Branchen und Unternehmen Rechnung trägt. Lohndifferenzierung ist auch die Antwort auf das Argument, durch Angleichung an das westdeutsche Lohnniveau müsse der Gefahr der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte begegnet werden. Diese Gefahr besteht tatsächlich; die daraus zu ziehende Konsequenz ist, dass hochqualifizierten und mobilen Arbeitskräften entsprechend hohe Löhne geboten werden müssen, aber eben nur diesen. Es gilt generell, dass Regionen, die gegenüber anderen einen wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen haben, die Löhne stärker differenzieren müssen als andere, die weiter fortgeschritten sind. Dies ist erforderlich, um hochqualifiziertes und knappes Humankapital an die Region zu binden, ohne zugleich ein Missverhältnis zwischen Lohnniveau und Produktivität zu erzeugen.

In jüngster Zeit ist zu beobachten, dass die Praxis der Lohnfindung sich in den neuen Bundesländern von der starren Tarifbindung löst, teils dadurch, dass Unternehmen den Tarifverbund meiden, teils auch durch allseitig stillschweigend geduldete Verletzung von Tarifverträgen. Dies führt dazu, dass die Relation zwischen Lohnhöhe und Produktivität sich der in Westdeutschland annähert. Angesichts der schon in Westdeutschland sehr hohen Arbeitslosigkeit und der noch viel höheren in Ostdeutschland besteht aber immer noch ein Missverhältnis. Problematisch ist auch, dass in vielen Fällen Tariflöhne rechtswidrig unterschritten werden. Abgesehen davon, dass die Missachtung von Rechtsnormen grundsätzlich nicht zu billigen ist, birgt diese Vorgehensweise für die beteiligten Unternehmen erheblichen Risiken. Für gebietsfremde Investoren ist es sicherlich keine Empfehlung, wenn sie erfahren, dass das Lohnniveau zwar hoch ist, dass sie dem jedoch durch Rechtsbruch entgegen können, wenn auch nicht ohne Risiken.

Den Tarifvertragsparteien sollte diese Entwicklung eine Warnung sein; wenn sie weiterhin so wenig Rücksicht auf die Anforderungen des Marktes nehmen wie bisher, riskieren sie, dass die tatsächliche Entwicklung an ihnen vorbei geht. Die Tarifpolitik kann die Fehler der Vergangenheit nicht mehr ohne weiteres rückgängig

machen; sie kann aber dazu beitragen, die Folgen dieser Fehlentwicklung einzudämmen. In der gegenwärtigen Lage ist äußerste Zurückhaltung bei den Tariflöhnen geboten, wobei die Differenzierung der Löhne der Lohndrift überlassen bleiben kann. Darüber hinaus müsste durch wirksame Öffnungsklauseln Raum für weitere Differenzierung geschaffen werden. Wenn darüber in einem „Bündnis für Arbeit“ Konsens erzielt werden könnte, wäre das ein bemerkenswerter Erfolg.

Jedenfalls muss festgestellt werden, dass die bisherige Lohnpolitik in den neuen Bundesländern dem Aufholprozess nicht förderlich war. Und weiterhin: Die Wirtschaftspolitik wird es schwer haben, den Transformationsprozess in absehbarer Zeit zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, wenn sie dabei von der Lohnpolitik so wenig Unterstützung erfährt wie bisher.

Strukturelle Reformen: Für Ostdeutschland besonders dringend

Reformen zur Schaffung besserer Voraussetzungen für unternehmerische Aktivität in Deutschland werden seit langem angemahnt. Dies ist kein spezifisches Problem der neuen Länder. Aber auf Rahmenbedingungen, die privatwirtschaftlicher Initiative förderlich sind, ist Ostdeutschland noch mehr angewiesen als Westdeutschland.¹⁹ Die Notwendigkeit struktureller Reformen wird heute anerkannt, auch von der Bundesregierung.²⁰ Eine Steuerreform, in der vorhergehenden Legislaturperiode noch am Widerspruch der damaligen Opposition gescheitert, ist endlich zustande gekommen, wenngleich mit unnötigen Mängeln. Insbesondere die einseitige Begünstigung gewinnthesaurierender Kapitalgesellschaften wird den Verhältnissen in Ostdeutschland nicht gerecht; hier spielen neugegründete Unternehmen eine besondere Rolle, und diese sind in besonderem Maße auf den Zufluss von externem Risikokapital angewiesen. Auch bei der Rentenversicherung scheut sich die Bundesregierung nicht mehr, neue Wege für eine Reform einzuschlagen, nachdem noch zu Beginn der Legislaturperiode erste Ansätze einer Neuorientierung zunächst zurückgenommen worden waren.

Allerdings bleibt der Arbeitsmarkt, ein Bereich, dessen Reformbedürftigkeit nicht zuletzt von internationalen Organisationen immer wieder betont wird, bei den Bemühungen der Bundesregierung völlig ausgespart.²¹ Im Jahreswirtschaftsbericht 2000 werden „Strukturelle Reformen auf Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten“ als wichtige Zukunftsaufgaben hervorgehoben; vom Arbeitsmarkt ist nicht die Rede. Wie stark die Widerstände auch bei geringfügigen Ansätzen zur Flexibilisierung sind, wird bei den immer wieder aufflammenden Diskussionen um das Ladenschlussgesetz deutlich. Erst jetzt wieder wurde eine Initiative zur Lockerung der

¹⁹ So auch besonders eindringlich GIERSCH/SINN (2000).

²⁰ Jahreswirtschaftsbericht 2000, Ziffer 12: „Durch ein gesamtwirtschaftlich günstiges dynamisches Umfeld werden in Verbindung mit strukturellen Reformen die Voraussetzungen geschaffen, dass im Ergebnis mehr Arbeitsplätze entstehen, als wegfallen.“

²¹ Der Vorrang einer grundlegenden Reform des Arbeitsmarktes wird auch von GIERSCH/SINN (2000) betont.

Ladenschlussregelung mit der Androhung eines „heißen Herbstes“ beantwortet. Solche Sorgen hat man in Deutschland!

Die grundlegenden Schwächen der deutschen Arbeitsmarktordnung sind oft genug beim Namen genannt worden:

- ein Arbeitsrecht, das nur den Schutz des Arbeitnehmers im bestehenden Arbeitsverhältnis im Auge hat und sich für nicht zuständig erklärt, wenn von den Auswirkungen dieses Schutzes auf Schaffung neuer Arbeitsplätze die Rede ist,
- ein Tarifvertragsrecht, das den Tarifvertragsparteien keinerlei Verantwortung für die Beschäftigung auferlegt, das zwar mit der Koalitionsfreiheit begründet wird, jedoch der negativen Koalitionsfreiheit, der Freiheit, der Tarifbindung fern zu bleiben, wenig Raum gibt,
- ein Sozialsystem, das bei den Arbeitssuchenden hohe Reservationslöhne bedingt und in vielen Fällen demotivierend für die Arbeitsaufnahme wirkt.

In den neuen Bundesländern, wo ein tief einschneidender Strukturwandel noch lange nicht abgeschlossen und die damit entstandene Arbeitslosigkeit bisher nur sehr wenig zurückgegangen ist, wirken sich Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes besonders gravierend aus. Es ist kein Zufall, dass gerade in Ostdeutschland besonders intensiv nach Wegen gesucht wird, sich der rigiden Reglementierung durch die Arbeitsmarktordnung zu entziehen.

Förderung des Transformationsprozesses: Nachdrücklich und behutsam

Der Ausgangspunkt dieser Überlegungen war die Warnung vor dem Mezzogiorno-Syndrom, eines sich als dauerhafte Schiefelage einstellenden Gleichgewichts zwischen zwei Teilen eines Landes. Die gegenwärtigen Befunde begründen nicht die Befürchtung, ein solches Gleichgewicht habe sich bereits etabliert. Aber die Gefahr, dass es dazu kommt, ist keineswegs gebannt. Die Wirtschaftspolitik steht vor der schwierigen Aufgabe, den Fortgang des Transformationsprozesses in Ostdeutschland nachdrücklich und zugleich behutsam zu fördern, nachdrücklich, wie es der politischen Bedeutung des Problems entspricht, behutsam, damit die Hilfe auch wirklich dazu führt, dass die neuen Länder auf längere Sicht solcher Hilfe gar nicht mehr bedürfen.

Literaturverzeichnis

- AKERLOF, GEORGE A./ROSE, ANDREW K./YELLEN, JANET L./HESSENIUS, HELGA (1991), East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, S. 1-87.
- BERGEMANN, ANNETTE/SCHULTZ, BIRGIT (2000), Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2000, S. 243-253.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1993), Industrie- und Innovationspolitik in den neuen Ländern. Konzept, Strategie und Instrumente, Dokumentation Nr. 331.
- GIERSCH, HERBERT/SINN, HANS-WERNER (2000), Zusammenwachsen heißt zusammen wachsen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.9.2000, S. 15.
- HAX, HERBERT (1992), Privatization Agencies: The Treuhand Approach, in: Siebert, Horst (ed.), Privatization. Symposium in Honor of Herbert Giersch, S. 143-155.
- HAX, HERBERT (1993), Erhaltung industrieller Kerne in den neuen Bundesländern?, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., S. 409-413.
- KLODT, HENNING/PAQUÉ, KARL-HEINZ (1993), Am Tiefpunkt der Transformationskrise. Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 213, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, BERLIN/INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT AN DER UNIVERSITÄT KIEL/INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (1999), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht, in: IWH-Forschungsreihe 5/1999, Halle.
- INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (1991), Darmstädter Thesen der IG Metall: Zur solidarischen Finanzierung und sozialen Gestaltung der deutschen Einheit.
- POHL, RÜDIGER (2000), Die unvollendete Transformation – Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach der Einführung der D-Mark, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2000, S. 223-238.
- RAGNITZ, JOACHIM (2000), Die Zukunft der Ost-Förderung, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., S. 225-229.

- RAGNITZ, JOACHIM/DREGER, CHRISTIAN/KOMAR, WALTER/MÜLLER, GERALD (2000), Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, in: IWH-Sonderheft 2/2000. Halle.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1990a), Brief vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler, abgedruckt in: Jahresgutachten 1990/91, S. 306-308.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1990b), Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1991a), Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, Sondergutachten vom 13. April 1991, abgedruckt in: Jahresgutachten 1991/92, S. 251-267.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1991b), Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken, Jahresgutachten 1991/92.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1998), Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1999), Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000.
- SIEBERT, HORST (1992), Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie.
- SINN, GERLINDE/SINN, HANS-WERNER (1991), Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Wiedervereinigung.
- STREISSLER, ERICH (1990), Deutschland, Deutschland über alles?, in: Wochenpresse, 6.4.90, S. 48 ff., 13.4.90, S. 42 ff.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991), Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern, Gutachten vom 15. Juli 1991.

Die deutsche Einheit aus der Außenperspektive: Die westliche Sicht

Prof. Dr. Kees van Paridon

Erasmus Universität Rotterdam

1. Einleitung

Als ich gebeten wurde, in Berlin über Bilanz und Perspektiven der Deutschen Einheit aus westlicher Sicht einen Vortrag zu halten, habe ich mich sehr geehrt gefühlt. Gleichzeitig habe ich mich bei der Vorbereitung oft gefragt, ob ich wirklich etwas Neues, etwas Relevantes erzählen kann, denn so viel ist bereits zu diesem Thema gesagt und geschrieben worden. Und ich habe mich auch gefragt, in welchem Sinne Erfahrungen in den Niederlanden für Deutschland und die neuen Länder wirklich wichtig sind. Unsere eigenen praktischen Erfahrungen mit einer Wiedervereinigung beschränken sich nämlich auf einen kurzen Zeitabschnitt zwischen 1815 und 1830, als der Wiener Kongress entschieden hatte, die Niederlande und Belgien zusammenzulegen. Die Erfahrungen des damals dynamischen Belgiens und der erstarrten Niederlande sind meiner Meinung nach für das heutige Deutschland nicht wirklich hilfreich und der Ablauf auch nicht vielversprechend: Die reicheren, südlichen Niederlande entschieden im Jahre 1830, sich von den nördlichen Niederlanden zu trennen.

Mein Beitrag handelt von bestimmten Aspekten der Wirtschaftspolitik: Was bedeutet eine effektive, ausgewogene und überzeugende Wirtschaftspolitik, welche Erfahrungen haben wir damit in den Niederlanden in den letzten Jahren gemacht, und welche Lehren sind daraus vielleicht für Deutschland und die neuen Bundesländer zu ziehen? Ich habe dieses Thema auch gewählt, weil ich in Deutschland eine gewisse Gelassenheit in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer spüre. Bund und Länder haben fast alles versucht, um die heutige Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer zu verbessern, sehr viel subventioniert und noch mehr investiert, und doch geht es nicht wirklich aufwärts. Ein anderer, vielleicht aber falscher Eindruck ist, dass die Wirtschaftspolitik im breitesten Sinne bisher zu sehr die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteuren gesucht hat. Bund und Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Arbeitsverwaltung usw., sie alle haben zwar den Versuch unternommen, ihren Beitrag zu leisten. Von einer engen Zusammenarbeit, von einer Abstimmung jeder Politik zum gemeinsamen Ziel, ist aber bis heute nicht so viel zu spüren gewesen. Vielleicht können die niederländischen Erfahrungen hiermit dazu beitragen, die politische Gestaltung und ihre Durchführung zu verbessern und so mehr Dynamik und Zuversicht zu schaffen.

Aber zunächst noch einige Bemerkungen zur heutigen Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern. Seit 1990 wurde in diesem Bereich sehr viel erreicht. Auch in diesem Teil Deutschlands gibt es wieder Freiheit und Demokratie. In wirtschaftlicher Hinsicht hat sich vieles getan: Nach dem Einbruch von 1991/92 hat es wieder ein beträchtliches Wachstum gegeben, so dass das Bruttosozialprodukt der neuen Bundesländer heute das Niveau der ehemaligen DDR weit übersteigt. Jeder Einwohner hat heutzutage ein höheres reales Einkommen, eine schönere Umwelt, eine viel bessere Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, und es gibt viel mehr Möglichkeiten für diese Bürger, ihre eigenen Fähigkeiten optimal zu nutzen. Es gibt allerdings auch noch eine Menge Probleme. Das weitaus größte Problem ist die hohe Arbeitslosigkeit. In der DDR war die Erwerbstätigkeit gezwungenermaßen sehr hoch, fast 90 %. Trotz der niedrigen Arbeitsproduktivität konnte man so doch noch ein beachtlich hohes Pro-Kopf-Einkommen erwirtschaften. Zur Relativierung der Arbeitslosenziffern muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Zahl der Arbeitsplätze, je Einwohner gerechnet, in den neuen Bundesländern heute ähnlich hoch ist wie in den alten Bundesländern und beinahe so hoch wie in den Niederlanden. Die Erwerbsneigung der Bevölkerung und damit das Arbeitsangebot ist in den neuen Bundesländern hingegen noch immer viel höher. Damit ist man von der Vollbeschäftigung noch sehr weit weg. So lange dieses Problem nicht gelöst ist – entweder durch Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze oder durch niedrige Erwerbstätigkeitszahlen, solange wird es in den neuen Bundesländern ein Gefühl von Zweitrangigkeit, von Nutzlosigkeit geben, und es besteht die Gefahr, dass radikale Elemente diese Unzufriedenheit für eigene Ziele auszunutzen versuchen.

Dazu kommt noch etwas anderes. Viele ehemalige DDR-Bürger haben damals die Konsummöglichkeiten in der Bundesrepublik zwar aus dem Fernsehen gekannt, aber nicht gespürt, dass dieser Reichtum nur möglich war, weil eine soziale Marktwirtschaft immer mit einer gewissen Unsicherheit umgeben ist. Wirtschaftsentwicklung bedeutet nicht nur die Verbreitung neuer Produkte, neuer Technologien und neuer Sektoren und demzufolge eine größere Produktivität, höhere Löhne und oft auch mehr Arbeitsplätze, sondern gleichzeitig den Zerfall anderer Sektoren und Betriebe, die Abwertung von Wissen und Erfahrung, und dadurch den Ausfall von Arbeitsplätzen. Es ist diese Kombination von *Rise and Decline*, von Aufstieg und Zerfall, die zu Wachstum und Produktivitätsverbesserung führt. Strukturelle Veränderungen sind für das Wirtschaftswachstum unentbehrlich. Und gerade diesen Aspekt der Veränderungen, der Risiken, hatten die DDR-Bürger in 40 Jahren Sozialismus nie kennen lernen können. Alles war organisiert, reglementiert, festgelegt, und man hatte ein in diesem Sinne unbesorgtes Leben, wenn man sich hierüber nicht aufregte. Für den kapitalistischen Westen hingegen war gerade dieser Drang zu Veränderungen charakteristisch, wie schon SCHUMPETER betont hat. Ohne Veränderung, ohne immanente Unsicherheit gibt es kein Wachstum und keinen Reichtum. Dieser strukturelle Unterschied in Wirtschaftsauffassung und Gesellschaft hat sicherlich nach der Wiedervereinigung zu der hohen Arbeitslosigkeit,

der Vernichtung von Arbeitsplätzen und einer Art von Lethargie in Ostdeutschland beigetragen. Auch außerhalb der Wirtschaft wurde jeder Eigeninitiative in der DDR entschlossen entgegengetreten. Das erklärt zum Teil auch die Abwesenheit einer Bürgerklasse mit einer klaren gesellschaftlichen und politischen Orientierung. Stattdessen spürt man eine politische Apathie, die nur sehr langsam zu ändern ist. Diese Faktoren erschweren die heutige Situation der neuen Bundesländer zusätzlich. Auch deswegen ist es wichtig, eine ansprechendere Wirtschaftspolitik zu entwickeln, um neuen Elan zu schaffen.

2. Elemente einer effektiven, ausgewogenen und überzeugenden Sozial- und Wirtschaftspolitik

Ich unterscheide sechs Elemente einer effektiven, ausgewogenen und überzeugenden Sozial- und Wirtschaftspolitik, nämlich:

1. Gute Kenntnisse der Wirtschaftslage und entscheidender Entwicklungen
2. Eine richtige Einschätzung zukünftiger Entwicklungen;
3. Richtige Kenntnisse der Wirtschaftstheorie und ihrer Entwicklungen;
4. Eine adäquate Beratung und Vorbereitung von effektiven und ausgewogenen Maßnahmen;
5. Eine überzeugende Abstimmung der Politik, wenn möglich und sinnvoll, mit anderen wichtigen Akteuren und
6. Eine effektive Umsetzung dieser Politik.

Natürlich ist dieses bekannt und wird auch praktiziert, sowohl bei uns in den Niederlanden als auch in Deutschland. Einen großen Unterschied zwischen beiden Ländern sehe ich aber bei der Politikberatung und bei der Frage der Abstimmung zwischen den jeweiligen Akteuren. Bei der Wirtschaftsberatung in den Niederlanden nimmt das CPB, das niederländische Büro für wirtschaftspolitische Analysen, eine führende Stellung ein. Seine Analysen und Modellauskünfte tragen dazu bei, dass Diskussionen über politische Veränderungen relativ pragmatisch und energisch ablaufen und dass ideologische Unterschiede nicht zu einer gegenseitigen Blockade führen. Für die Beratungen über drastische politische Veränderungen, zum Beispiel in den Bereichen Arbeitsmarkt und Soziale Sicherheit, sollte auch der Wissenschaftsbeirat zur Regierungspolitik genannt werden. Weit bekannter ist das niederländische Modell hinsichtlich der Abstimmung der Regierungspolitik mit anderen wichtigen Spielern, das sogenannte Poldermodell. Diese beiden Elemente, Beratung und Abstimmung, sind wichtig für die gemeinschaftliche Konsensfindung. Jede politische Veränderung bringt nicht nur Vorteile, sondern auch Kosten und Nachteile mit sich, wie zum Beispiel weniger Lohn oder weniger Lohnwachstum, weniger Subventionen, Arbeitsplatzverluste, mehr Wettbewerb usw., oft für bestimmte, relativ kleine Gruppen, während die Vorteile – weniger Steuern, weniger Regulierung, mehr Wettbewerb, mehr Wachstum – oft nicht nur nicht sehr deutlich sind, sondern erst langfristig eintreten und die Einkommen für viele Menschen nur leicht verbessern. Diese Bilanz – hohe und deutliche Kosten für eine kleine Gruppe,

kleine und weniger deutliche Vorteile für die Mehrheit – macht es oft schwer, eine durchgreifende Wirtschaftspolitik zu realisieren und macht daher die Beratung und Abstimmung besonders wichtig.

3. Sozial- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden

Ich möchte Ihnen anhand der niederländischen Erfahrungen eine solche Wirtschaftspolitik verdeutlichen. Es ist den Niederlanden nach dem Zweiten Weltkrieg zweimal gelungen, eine schwere Wirtschaftskrise zu überwinden. Das erste Mal war unmittelbar nach dem Krieg während des Wiederaufbaus der Wirtschaft, das zweite Mal war Anfang der achtziger Jahre. Die Wirtschaftslage in den Niederlanden war Anfang der achtziger Jahre besonders prekär. Ein sehr niedriges Wachstum, eine Arbeitslosigkeit von über 12 %, eine Erwerbsquote (in Vollzeitbeschäftigung umgerechnet) von 47 %, eine öffentliche Ausgabenquote von 67 % und ein Haushaltsdefizit von 9 % deuten an, wie schwierig die Wirtschaftslage zu jener Zeit war. Zwar gab es ähnliche Probleme bereits seit 1974, aber bis dahin hatte man die Augen davor verschlossen. Dazu kamen andere Entwicklungen, die ebenso wenig positiv zu beurteilen waren. Es gab einen sogenannten negativen Kreislauf – hohe Arbeitskosten (weil viele Leute von der sozialen Sicherheit abhängig waren), dadurch einen starken Drang zur Produktivitätsverbesserungen, demzufolge weniger Arbeitsplätze und mehr Arbeitslose, dadurch wiederum höhere Lohnnebenkosten und damit höhere Arbeitskosten, dadurch sinkende Gewinne, weniger Investitionen und erneut weniger Arbeitsplätze usw. Hinzu kam, dass sich auch die Einstellung der Menschen der Arbeit und der sozialen Sicherheit gegenüber geändert hatte. Während die Leute sich früher dafür schämten, Sozialhilfe zu empfangen, sprach man jetzt vom sogenannten kalkulierenden Bürger und von einer neuen Freizeitgesellschaft. Drittens wurde die niederländische Gesellschaft mit einer Tendenz zur Individualisierung und Emanzipation mit einschneidenden Folgen für Arbeitsmarkt und Gesellschaft konfrontiert. Viertens wurde deutlich, dass es im Industriebereich immer weniger Arbeitsplätze geben würde. Die Zukunft lag im Dienstleistungsbereich, mit Schwerpunkten auf Flexibilität und Ausbildung. Schließlich wurden auch die Konsequenzen der Internationalisierung immer deutlicher spürbar, die dazu führten, dass Fragen der Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger für Wachstum und Beschäftigung wurden.

Zugleich wurde auch deutlich, dass die traditionelle keynesianische Orientierung der Wirtschaftspolitik nicht mehr in der Lage war, diese Probleme zu lösen – im Gegenteil, sie war Teil der Probleme. Man war zunächst zurückhaltend gegenüber alternativen Ansätzen, wie einer stärkeren Angebotsorientierung. Dazu kam, dass man anfänglich vor den politischen Konsequenzen von Einsparungen im Staatshaushalt, einer Lohnkürzung und einem Ende der Subventionspolitik zurückschrak. Als aber die Probleme dann immer größer wurden, gab es am Ende keinen Ausweg mehr. Es musste etwas geschehen.

1983 kam dann ein rigorose Kursänderung. Es gab das sogenannte Abkommen von Wassenaar, in dem Lohnzurückhaltung für unbestimmte Zeit und mehr Flexibilität zum Erhalt der Arbeitsplätze vereinbart wurde. Die Regierung schlug einen drastischen Sparkurs ein, u.a. mit Maßnahmen wie realen Kürzungen der Beamtengehälter von 3 % und der Sozialleistungen. Die Subventionspolitik wurde beendet, es gab Ansätze der Deregulierung, Änderungen im Arbeitsmarktbereich und auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. 1991 gab es dann drastische Änderungen bei bestimmten Sozialleistungen, speziell beim Invaliditätsgesetz. Danach war es möglich, in anderen Bereichen (Ladenschluss, Kartellamt, weitere Deregulierung) vieles zu ändern.

Natürlich gab es viele Diskussionen und Widerstand gegen diese Wirtschaftspolitik, aber am Ende konnte diese doch verwirklicht werden. Hilfreich dabei war, dass die Regierung anhand der Modellrechnungen des CPB zeigen konnte, dass diese Maßnahmen effektiv und zugleich relativ gut ausgewogen waren. Seit 1983 hat es fünf Koalitionsregierungen mit sehr unterschiedlicher Zusammensetzung gegeben, die im Großen und Ganzen alle die gleiche Wirtschaftspolitik verfolgt haben. Auch der Rolle der Tarifparteien kommt dabei große Bedeutung zu. Es gelang der Regierung, auch anhand der genannten Modellrechnungen, die Tarifparteien dazu zu bringen, die Politik der Lohnzurückhaltung zu akzeptieren. Das Abkommen von Wassenaar war ein Vertrag zwischen den zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, mit Leitlinien für die sektoralen Tarifverhandlungen. Die Tarifparteien bemühten sich mit diesem Vertrag nicht nur um die Insider, diejenigen mit einem Arbeitsplatz, sondern auch um die Outsider. In allen Sektoren wurden diese Leitlinien 1983 und in den folgenden Jahren dann übernommen. Diese Abstimmung war sehr wichtig, denn durch die Kooperationsbereitschaft der wichtigsten Akteure wurde auch der Bevölkerung deutlich gemacht, dass diese schmerzlichen Maßnahmen notwendig waren. Das war wesentlich, denn es dauerte zehn Jahre, bevor die Bevölkerung die positive Wende zu spüren begann und mehr Zuversicht zeigte. Danach freilich schuf diese Stimmungsänderung ihre eigene Dynamik.

Heute gibt es wieder ein relativ hohes Wachstum, das Bruttosozialprodukt pro Kopf ist von 95 % des durchschnittlichen EU-Niveaus 1983 auf 113 % im Jahr 1999 angestiegen, die öffentliche Ausgabenquote ist von 67 % auf 47 % gesunken, es gibt heute beim Budget einen Überschuss von 1 %, die offizielle Arbeitslosenquote beträgt 3 %, das sind heute 2 Millionen Arbeitsplätze mehr als damals, und die Erwerbstätigkeit (in Vollzeitbeschäftigung umgerechnet) ist von 47 % damals auf 58 % heute gestiegen. Das größte konjunkturelle Problem ist gegenwärtig vielmehr ein Mangel an Arbeitskräften. Allerdings gibt es zugleich verhältnismäßig viele Personen, die wegen ihres Alters, einer unzureichenden Ausbildung oder ihrer Erwerbsunfähigkeit, teilweise aber auch wegen relativ geringer Einkommensanreize sich auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr bewerben. Dadurch ist die tatsächliche Arbeitslosigkeit weit höher und liegt bei etwa 15 %. Bisher ist es nur teilweise gelungen, die neuen Arbeitsplätze durch diese Arbeitslosen zu besetzen. Das hohe

Inaktivitätsniveau, die vielen Sozialleistungsempfänger zwischen 15 und 65 Jahren bilden ein großes Strukturproblem, das die Niederlande bisher noch nicht gemeistert haben.

Diese kurze Beschreibung macht deutlich, dass es auch heutzutage in einer offenen, innerhalb der EU integrierten Wirtschaft, und mit einem fixierten Wechselkurs, damals in DM, möglich ist, eine eigenständige Wirtschaftspolitik mit positiven Ergebnissen durchzuführen. Dabei war die Bevölkerung bereit, auch negative Konsequenzen – Lohnzurückhaltung, drastische Einsparungen, Änderungen bei der sozialen Sicherheit usw. – zu akzeptieren, obgleich zu Anfang die positiven Auswirkungen noch nicht absehbar waren. Die Tarifparteien und auch die offizielle Beratung sind hier hilfreich gewesen. Diese Erfahrung hat freilich dazu geführt, dass die Niederlande heute einer europäischen Beschäftigungspolitik mit einer gewissen Skepsis gegenüberstehen. Man vertritt die Meinung, dass die Länder oder eben bestimmte Regionen ihre Institutionen und Gesetze selbst so ändern sollten, dass dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

4. Die neuen Bundesländer: Eine doppelte Umwandlung

Die Wirtschaftsprobleme der neuen Bundesländer sind nur teilweise mit denen in den Niederlanden zu vergleichen. Ähnlich in beiden Ländern ist die Umwandlung von einer Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Während die Niederlande sich schon immer mehr auf Dienstleistungen – Handel, Transport, Finanzdienstleistungen usw. orientiert hatten (und dadurch diese Umwandlung vielleicht auch einfacher meistern konnten) – waren die Bundesrepublik und die ehemalige DDR stark industrieorientiert. Immer wieder war es in der Vergangenheit damit gelungen, die Wirtschaft wieder anzukurbeln und ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen. Heute leben wir aber in einer Phase, in der die Industrie zwar kaum wächst, trotzdem aber neue Arbeitsplätze schafft. Diese sind nur noch im Bereich der Dienstleistungen zu erwarten. Beide Teile Deutschlands ringen mit dieser Umwandlung, die alten wie die neuen Bundesländer. In einer Dienstleistungswirtschaft geht es um ein anderes Wissen, andere Erfahrungen, Kapazitäten, Einstellungen und auch andere Flexibilitätserfordernisse. Diese stimmen nur teilweise mit denen im Industriebereich überein. So sieht sich auch Westdeutschland heute nicht nur mit vielen Arbeitslosen konfrontiert, sondern gleichzeitig mit offenen Stellen, die nur – man vergleiche die aktuelle Diskussion um die Green Card – mit Ausländern zu besetzen sind.

Diese Umwandlung ist an sich schon eine gewaltige Herausforderung, wie die alten Bundesländer in den vergangenen Jahren gezeigt haben. Zugleich aber wird der Osten Deutschlands seit 1990 noch mit einer zweiten Transformation konfrontiert, nämlich dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Wie schon erwähnt, war eine Anti-Risiko-Haltung in der DDR ein wichtiger Überlebensfaktor. Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion musste man sich mit einem Schlag ein ganz neues Verhalten aneignen und danach handeln, nämlich mit Eigeninitiativen und Risikobereitschaft. Dabei wurde man zugleich in fast allen Bereichen mit neuen

Regeln, Gesetzen und Verordnungen konfrontiert. Außerdem wurde die Privatisierung von vielen gefürchtet. Die DDR-Bürger müssen das Gefühl gehabt haben, in einer Zeitmaschine zu reisen: Mit einem Schlag waren sie von einer traditionellen, erstarrten Gesellschaft und Wirtschaft in ein relativ dynamisches, hochentwickeltes Land mit unbekanntem Institutionen, Gesetzen und Bräuchen katapultiert worden. Man darf sich nicht wundern, dass viele Leute nach den ersten frohen Konsumerfahrungen große Mühe hatten, sich in diese neue Umgebung einzufinden.

Wenn man diese Aspekte berücksichtigt, muss man sagen, dass die Wirtschaftspolitik für die neuen Länder im technischen Sinne am Ende doch eine positive Bilanz bietet. Es ist viel geredet worden über den Wechselkurs, über die Treuhandanstalt, über die Investitionsförderung, über Infrastrukturinvestitionen und über die Finanztransfers. Natürlich sind auch Fehler begangen worden, aber meiner Meinung nach hat es in diesen Bereichen keine wirklich realistische Alternative gegeben. Große Fehler aber hat man in psychologischer Hinsicht gemacht. In Westdeutschland hat man die Wiedervereinigungsstimmung der Bevölkerung nicht ausreichend genutzt, um von Anfang an eine bessere Grundlage für die Finanzierung der Wiedervereinigungskosten zu schaffen. Parteipolitischen Argumenten hat man vor einer wirtschaftlich und gesellschaftlich besseren Beteiligung der Bevölkerung der alten Bundesländer den Vorrang gegeben. Noch schmerzhafter waren die psychologischen Aspekte der Übertragung der Politik auf die neuen Bundesländer. Indem man von ‚blühenden Landschaften‘ und schneller Einkommensangleichung sprach, hat man den DDR-Bürgern den Eindruck vermittelt, dass die Wiedervereinigung schnell und glatt verlaufen würde, ohne große Probleme. Damit hat man die oben genannten Umwandlungen und die Unerfahrenheit und Unsicherheit der Bevölkerung gegenüber der Marktwirtschaft viel zu wenig berücksichtigt. Die tiefe Enttäuschung nach dem schweren Einbruch der Beschäftigungssituation lässt sich damit deutlich erklären. Zugleich gibt es Anlass zur Hoffnung in diesen Bereich. Die Rundreise des Bundeskanzlers im August 2000 durch die neuen Bundesländer bietet eine ausgezeichnete Möglichkeit, um gerade in psychologischer Hinsicht eine Änderung zu erreichen. Es wäre eine gute Sache, wenn die Bundesregierung diese Chance nutzt, den Menschen den neuen Aufschwung ein Stück näher zu bringen, nicht nur zum Wohl der Ostdeutschen, sondern auch vieler anderer in Europa.

Noch eine letzte Bemerkung zum Thema Psychologie und Wirtschaftspolitik. Fast in allen Transformationsländern in Mitteleuropa hat man sich zum Thema Veränderung die Frage gestellt: *Big Bang* oder *Gradual Change*? Was ist besser: Ein schneller Übergang zu einer Marktwirtschaft, mit einer schnellen Privatisierung, mehr Wettbewerb, auch von ausländischen Unternehmen, und notfalls mit vielen Konkursen, mit vielleicht mehr Wachstum, aber auch mit einer hohen Arbeitslosigkeit, oder ist doch eine langsamere Angleichung besser, mit einem ruhigen Übergang zu neuen Regeln und Gesetzen, mit einer langsameren Privatisierung, mit vielleicht weniger Wachstum in den ersten Jahren, aber vielleicht auch mit einer günstigeren Arbeitsmarktentwicklung? Durch die Entscheidung für eine schnelle

Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ist diese Frage hier in Deutschland ohne große Diskussion beantwortet worden. Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bekamen die neuen Länder nicht nur die DM, sondern auch das ganze Netz der Gesetze und Regulierungen der alten Bundesrepublik und, nicht zu vergessen, der Europäischen Union. Es hat mich immer gewundert, dass es in Deutschland eigentlich keine Diskussion über diesen Aspekt der Wirtschaftsunion gegeben hat. In den Verhandlungen mit den mitteleuropäischen Staaten über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, aber auch im Falle von Griechenland, Portugal und Spanien, sind zwei der wichtigsten Punkte der Umfang des *acquis communautaire* und die Übergangsfrist für die Übernahme und die Anwendung der EU-Richtlinien. Auch hier hat man diesen Aspekten von Anfang an mehr Nachdruck geben können, um dadurch der Bevölkerung deren Bedeutung deutlicher zu machen.

Aber auch die Landesregierungen haben Chancen verpasst. Natürlich, sie haben nach Kräften zu den gewaltigen Veränderungen und zum Wiederaufbau der Wirtschaft und Gesellschaft beigetragen. Aber auch auf dieser Ebene hat man den psychologischen Aspekt der Wirtschaftspolitik weitestgehend vernachlässigt. Man hat nicht oder nicht scharf genug auf die Tarifvereinbarungen und die Lohnentwicklung reagiert, obwohl schnell deutlich wurde, dass eine solche Lohnentwicklung zwar eine wünschenswerte Einkommensverbesserung mit sich bringt, aber doch unsozial sein würde, weil sie einen weiteren Rückgang der Beschäftigung nach sich ziehen würde. Es gab später Reaktionen. Allmählich hatten die Gewerkschaften akzeptiert, dass die Angleichung in den neuen Bundesländern zeitweilig verschoben wurde und dass geringere Lohnsteigerungen akzeptabel waren. Für viele Betriebe waren auch diese Tarifvereinbarungen nicht tragbar. Immer mehr Unternehmen in den neuen Bundesländern stiegen aus ihren Arbeitgeberverbänden aus, um so die Möglichkeit zu haben, niedrigere Löhne zu zahlen und dadurch bessere Chancen auf die Erhaltung der existierenden Arbeitsplätze zu erlangen.

Vielleicht ist es zu niederländisch gedacht, aber in den Niederlanden hätte die Regierung solche Reaktionen für einen Versuch genutzt, einen Pakt zu schließen, bei dem – falls möglich – die Tarifparteien und andere wichtige Akteure in einer bestimmten Region, einem Sektor oder Land durch ein Gesamtpaket – Lohnzurückhaltung, Teilzeitarbeit, Teilfrühverrentung, Steueränderung, Flexibilisierung – an der Gestaltung einer effektiven und ausgewogenen Politik beteiligt worden wären. Effektiv, weil damit die Chance auf Erhalt oder sogar Zunahme der Arbeitsplätze erhöht worden wäre. Ausgewogen, weil damit die Einkommensfolgen für Erwerbstätige und Sozialleistungsempfänger hätten gemindert und auf einen größeren Kreis hätte verteilt werden können. So weit ich das verfolgt habe, hat man eine solche Strategie in Ostdeutschland nicht angewandt. Allgemeiner betrachtet berührt es mich, dass in den vergangenen Jahren die Landesregierungen angesichts der schwierigen Wirtschaftslage nicht immer alles versucht haben, in diesem Bereich einen Durchbruch zu realisieren. Vielleicht wartete man auf eine Initiative auf Bundesebene, vielleicht fürchtete man die politischen Folgen einer Strategie mit

Maßnahmen wie Lohnzurückhaltung, vielleicht hatte man die Hoffnung aufgegeben, dass es noch möglich wäre, für alle Arbeitslosen wieder neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die hohe und andauernde Arbeitslosigkeit sind meiner Meinung nach aber Grund genug, auch heute noch über eine aktivere Politik nachzudenken.

5. Politische Vorschläge

In meiner Sichtweise ist die Arbeitslosigkeit, also das Unvermögen, genügend Arbeitsplätze für all diejenigen zu schaffen, die arbeiten wollen, noch immer das größte Problem der neuen Bundesländer. Obwohl ich mich zurückhaltend äußern möchte, möchte ich Ihnen zwei politische Strategien vorstellen, dieses Problem zu lösen. Die Strategien habe ich die Weiter-so-Strategie und die Neue-Aufschwung-Strategie genannt. Nachfolgend möchte ich beide Strategien kurz skizzieren.

5.1 Die Weiter-So-Strategie

Bei der ersten Strategie bliebe alles so wie es ist. Die heutige Sozial- und Wirtschaftspolitik wird auf allen Ebenen fortgesetzt. Es gibt einen neuen Solidaritätspakt, der Finanzausgleich bleibt, wie er bisher war, und es gibt weitere Investitionen in die Infrastruktur in den neuen Ländern. Die Strategie beruht auf der Hoffnung, dass sich in einigen Jahren das Wirtschaftswachstum der neuen Länder selbst tragen wird, dass das Exportwachstum auf hohem Niveau bleibt, dass die Talfahrt im Bau ein Ende hat, und dass es noch mehr Initiativen gibt, selbst ein Unternehmen zu gründen. Dadurch kann man mit höherem Wachstum, weniger Arbeitslosen und einer besseren Finanzlage der Länder und Gemeinden rechnen. Obwohl es noch längere Zeit dauern würde, würde die Kluft zwischen alten und neuen Bundesländern allmählich kleiner. Nach 10, 15 Jahren wäre die Wiedervereinigung dann auch in dieser Hinsicht vollendet. So wünschenswert eine solche Strategie auch sein mag, es gibt erstens keine Garantie, dass dies in wenigen Jahren gelingen wird. Zweitens muss man damit rechnen, dass die finanziellen Zuschüsse von Bund und Ländern eher kleiner als größer werden. Drittens gibt es Anlass zu der Befürchtung, dass eine weitere Subventionierung bestimmter Aktivitäten zu einer Gewöhnung führt, die später wieder schwer zu beseitigen ist. Viertens muss man sich fragen, ob die Stimmung in den neuen Ländern noch genug Zeit lässt für ein solches Warten. Wenn man zu lange wartet, könnten andere die Initiative ergriffen haben. Aus diesen Gründen bin ich kein Befürworter einer solchen Weiter-So-Strategie.

Bei dieser Strategie könnte es vielleicht hilfreich sein, eine realistische Einschätzung über die Chancen zur Wiedereingliederung bestimmter Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu geben. Wie in den Niederlanden und auch in den alten Bundesländern gibt es auch in den neuen Bundesländern eine größere Gruppe meist älterer, schlecht ausgebildeter Arbeitnehmer, die für den „normalen“ Arbeitsmarkt nicht ausreichend qualifiziert sind. Viele Arbeitslose über 50 müssen möglicherweise dazu gerechnet werden. Nun kann man die Meinung vertreten, dass es notwendig wäre, die Arbeitslosigkeit auf allen Ebenen zu verringern und dass es Chancen für alle Arbeitslosen gibt, so auch für diese Leute. Wenn es dann aber doch nicht gelingt,

die Arbeitslosigkeit wirklich erheblich zu reduzieren, ist die Enttäuschung umso größer. Eine solche Enttäuschung, so scheint mir, würde nicht zu einer Stimmungsverbesserung in den neuen Bundesländern beitragen. Darum könnte ich mir vorstellen, dass bestimmte Gruppen nicht mehr zu den Arbeitslosen gerechnet werden. Nur noch diejenigen mit einer berechtigten Chance auf Rückkehr auf den Arbeitsmarkt würden dann mitgezählt. Dadurch würde akzeptiert, dass die anderen Arbeitslosen keine echte Chance mehr haben. Daten über die Erwerbstätigkeit nach Altersgruppen zeigen, dass die Erwerbstätigkeit in den neuen Ländern für die Altersgruppen bis 45 leicht höher ist als in den alten Bundesländern. In den Altersgruppen darüber hingegen ändert sich die Situation. So ist die Erwerbstätigkeit der 60 bis 65jährigen in den neuen Bundesländern viel geringer (10 %) als in den alten (21 %). 20 % der Arbeitslosen in den neuen Ländern sind zwischen 55 und 65 Jahre alt. Die oben erwähnte doppelte Umwandlung – von Plan zu Markt, von Industrie zu Dienstleistung – hat gerade in diesen Altersgruppen viele Menschen in eine aussichtslose Lage gebracht. Ihre eigene Leistungsfähigkeit ist weit geringer als die geforderte Produktivität. Es ist nicht zu erwarten, dass Menschen in dieser Altersgruppe noch in der Lage sind, ihr Ausbildungsniveau zu verbessern. In diesem Falle wäre es vielleicht menschlich und gesellschaftlich besser zu akzeptieren, dass eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt nicht gelingen kann und nach Möglichkeiten für eine andere gesellschaftliche Beteiligung zu suchen. Leider hat diese Anpassung nicht nur Vorteile. Sie ist finanziell kostspielig. Die Frage ist, ob Wirtschaft und Gesellschaft in der Lage sind, diese Kosten, die auch heute schon entstehen, über einen längeren Zeitraum aufzubringen. Höhere Kosten könnten das Arbeitsplatzangebot negativ beeinflussen, was wiederum den negativen Kreislauf stimuliert. Hinzu kommt, dass diese Anpassung eigentlich nur eine Atempause schafft. Im Laufe der Zeit wird die Nachfrage nach Arbeitsplätzen wieder zunehmen und die alten Probleme wieder auftreten.

5.2 Die Neue-Aufschwung-Strategie

Die Weiter-So-Strategie erweckt den Anschein der Gelassenheit: „Wir haben alles versucht, aber es ist uns bisher nicht gelungen, die Wirtschaftslage wirklich zu verbessern. Nun können wir nur noch hoffen, dass es besser wird“. Die hohe Arbeitslosigkeit und die trübe Stimmung in den neuen Ländern geben mir aber Anlass, auch eine aktivistische Strategie zu skizzieren. Bei dieser Strategie ist das vorrangige Ziel, die Zahl der Arbeitsplätze mit der relativ hohen Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung in Einklang zu bringen. Für die Verwirklichung eines solchen Ziels, nämlich der Vollbeschäftigung, werden für die neuen Bundesländer viele zusätzliche Arbeitsplätze benötigt. Diese Neue-Aufschwung-Strategie impliziert ein breites und tiefgreifendes Maßnahmenpaket, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei gehe ich davon aus, dass es einen neuen Solidarpakt geben wird und dass auch die Investitionen und Transfers auf dem heutigen Niveau fortgesetzt werden.

Wichtige Bestandteile einer solchen Strategie sollten sein:

- a) Eine bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitik scheint mir sehr hilfreich. Man sollte darüber nachdenken, wie zum Beispiel Regierung und Tarifparteien gemeinsam eine effektive, ausgewogene und überzeugende Politik skizzieren, abstimmen und durchführen können. Dabei sollten die Tarifparteien diejenigen Punkte in die Tarifverträge aufnehmen, für welche sie verantwortlich sind oder auf welche sie einen bestimmenden Einfluss haben. Die Regierung sollte versuchen, durch Modellrechnungen den Tarifparteien und der breiten Öffentlichkeit zu zeigen, welche positiven Effekte durch eine solche Politik zu erwarten sind. Auch kann sie, im Falle einer Lohnzurückhaltung, vielleicht durch kompensierende Maßnahmen, zum Beispiel im Steuerbereich, oder durch bestimmte Regulierungen, gewisse negative Einflüsse mildern oder beseitigen.

Natürlich weiß ich, dass man mit einer solchen Politikgestaltung in Deutschland wenig Erfahrung hat und dass diese eben in bestimmten Bereichen der normalen Praxis widerspricht, zum Beispiel im Bereich der Tarifautonomie. Ich denke aber, dass die niederländische Praxis den deutschen Gewohnheiten näher steht, als die Deutschen selbst glauben. Obwohl vielleicht der Eindruck vorherrscht, dass die niederländische Regierung einen starken Einfluss ausübt, wurden die Gespräche zwischen Regierung und Tarifparteien meistens nur zum Informationsaustausch genutzt. Es ist dann die Verantwortung der Tarifparteien, in ihren Abkommen den gesellschaftlichen Konsequenzen Rechnung zu tragen.

Dazu kommt noch etwas. Die Schaffung des integrierten Marktes innerhalb der Europäischen Union und der Start der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben in den vergangenen Jahren für mehr Wettbewerb innerhalb der EU gesorgt. Meiner Meinung nach wird diese Entwicklung dazu beitragen, dass die Abstimmung von Wirtschafts- und Sozialpolitik auf einer nationalen, für große Länder jedoch auch auf einer regionalen Ebene immer wichtiger wird. Dadurch kann man den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, Bevölkerungsentwicklungen und Sozialstrukturen besser Rechnung tragen. Folglich wird eine eigenständige Wirtschaftspolitik der neuen Länder immer wichtiger.

- b) Wie gesagt findet heutzutage in den modernen Wirtschaften, auch in Deutschland, eine Umwandlung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft statt. Gerade für Deutschland ist diese Umwandlung schwer. Die Industrie war in der alten Bundesrepublik und der DDR das Herz der Wirtschaftsstruktur. Auch die ganze Gesellschaft war stark industriell geprägt. Bis zum heutigen Tag ist der Anteil der Industrie am Bruttosozialprodukt oder an der Erwerbstätigkeit in Deutschland außerordentlich hoch. Natürlich ist der Versuch notwendig, die Erwerbstätigkeit in der Industrie zu erhöhen, aber meiner Meinung nach wäre es schon eine Herausforderung, die heutige Zahl zu erhalten. Auch für Deutschland liegt die Zukunft der Wirtschaft im Dienstleistungsbereich. Die Politik, auch hier in den neuen Bundesländern, sollte sich mehr als bisher darauf orientieren. Wenn man die verschiedenen Maßnahmen betrachtet, dann spürt man noch stark den

Wunsch, die Industrie zu erhalten und zu wenig die Herausforderung, wie man sich am besten auf eine Dienstleistungsgesellschaft vorbereiten kann. Zu lange daran festzuhalten, führt aber am Ende wieder in eine Enttäuschung.

- c) Mein Eindruck ist, dass Deutschland über ein dichtes Regulierungsnetz verfügt. Warum sollte man nicht in bestimmten Sektoren oder Regionen Experimente fördern? So scheint es mir sehr wichtig, in den neuen Ländern bestimmte Formen von Deregulierung anzustreben, zum Beispiel im Bereich Jungunternehmer und Raumordnung. Wenn dies nicht gelingt, dann hat man nichts verloren. Würde dies wirklich erfolgreich sein, dann könnte man dieses Experiment auf Landes- oder sogar auf Bundesebene ausdehnen.
- d) Eines der auffälligen Merkmale des niederländischen Arbeitsmarktes ist der Umfang der Teilzeitarbeit. Dadurch war es möglich, mehr Menschen einen Arbeitsplatz zu geben. Auf dem Papier könnte das auch für die neuen Bundesländer relevant sein. Der Erfolg einer solcher Teilzeitstrategie ist aber völlig von den Unternehmern und Arbeitnehmern abhängig. Wenn diese Akteure keine Teilzeitarbeitsplätze anstreben, wird es nicht gelingen. Auch in den Niederlanden ist dieses Wachstum ohne politischen Einfluss zustande gekommen. Die Regierung unterstützte diese Entwicklung, beschränkte sich jedoch auf eine Korrektur der Nachteile einer Teilzeitstelle durch bestimmte Regulierungen. Erst seit dem 1. Juli 2000 gibt es die gesetzliche Möglichkeit zur Teilzeitarbeit, aber ich erwarte nicht, dass noch viele neue Teilzeitarbeitsplätze dazu kommen. Die Tarifparteien, unterstützt von Bundes- und Länderregierungen, sollten darüber nachdenken, auf welche Weise sie eine solche Teilzeitstrategie fördern könnten. Ich nehme an, dass, ähnlich wie in den Niederlanden, auch hier die Diskussion über eine bessere Verteilung der Arbeit und der Familienpflege zwischen Mann und Frau in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Teilzeitarbeit ermöglicht einfache Lösungen. Für Unternehmen ist relevant, dass in der Teilzeitarbeit Erwerbstätige produktiver sind und dass der Betriebsprozess viel flexibler zu gestalten ist.
- e) Schließlich, Lohnzurückhaltung zählt zu den wichtigsten Maßnahmen eines solchen Pakets. Die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, dass es am Ende eine positive Bilanz gab. Natürlich waren viele Leute anfangs nicht von dieser Idee begeistert. Zugleich war es auch vielen Leuten deutlich, dass etwas geschehen musste. Durch Lohnzurückhaltung blieben Arbeitsplätze in offenen Sektoren erhalten, aber zugleich ermöglichte sie auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den abgegrenzten, arbeitsintensiveren Dienstleistungsbereichen. Diese erste Steigerung der Beschäftigung und Stabilisierung der Arbeitslosigkeit führte dazu, dass eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten vermieden werden konnte und der zunehmende Vertrauensverlust bei Verbrauchern und Unternehmen gestoppt wurde. Die Regierung unterstützte diese Entwicklung mit entsprechenden Steueranpassungen, so dass das Realeinkommen vieler Menschen nicht sank. Als

diese Wende einmal gelungen war, setzte ein positiver Kreislauf ein: Mehr Erwerbstätige, später dann auch weniger Arbeitslose, dadurch niedrigere Lohnnebenkosten und niedrigere Arbeitskosten für die Unternehmen bei gleichzeitig höheren Realeinkommen. Das schließlich hat zu einem zunehmenden Vertrauen in der Bevölkerung und zu mehr Wachstum beigetragen.

Einige Bemerkungen dazu: Erstens sind die positiven Effekte leider nicht direkt spürbar. In den Niederlanden hat es auch einige Jahre gedauert, tatsächlich etwa zehn Jahre, bevor die Bevölkerung bemerkte, dass es wirklich mehr Arbeitsplätze und eine Einkommensverbesserung gab. Zweitens sorgte, obwohl die reale Einkommensentwicklung für jede Person relativ stagnierte, der Anstieg der Arbeitsplätze dafür, dass immer mehr Menschen ein Einkommen erhielten, die früher gar keines oder ein niedriges Einkommen hatten. Drittens wurde diese Lohnzurückhaltungsstrategie häufig kritisiert, gerade auch hier in Deutschland, weil die positiven Effekte nur auf Kosten ausländischer Arbeitsplätze möglich seien. Dagegen kann vorgebracht werden, dass das Exportwachstum der Niederlande im Zeitraum 1983-1999 etwas geringer war als das deutsche, und auch, dass die meisten neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstanden sind, also in relativ geschützten Sektoren. (Nebenbei bemerkt gibt es heute nicht mehr Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst als 1983). Und viertens, neben Lohnzurückhaltung ist Lohndifferenzierung notwendig, um der unterschiedlichen sektoralen oder betrieblichen Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung besser Rechnung zu tragen. Gibt es eine solche Differenzierung in den neuen Ländern nicht, dann muss man befürchten, dass viele hochproduktive, hochqualifizierte Arbeitnehmer nach Westdeutschland auswandern.

Natürlich verstehe ich, dass eine Lohnermäßigungsstrategie in den neuen Ländern nicht einfach ist. Der Widerstand wird groß sein, aber wenn es gelingt, in Zusammenarbeit mit den Tarifparteien einen überzeugenden politischen Vorschlag zu machen, mit Aussicht auf eine Verbesserung der Wirtschaftslage auf etwas längere Sicht, dann wird damit ein wichtiger Beitrag zur Wirtschaftserholung geleistet. Man muss deutlich machen, dass Lohnzurückhaltung nicht immer weniger reales Einkommen bedeutet – es geht um das Verhältnis zwischen Produktivitätswachstum und Lohnentwicklung, und dabei spielt auch das Steuersystem eine wichtige Rolle –, aber auch, dass ohne irgendwelche Formen von Lohnzurückhaltung die Arbeitslosigkeit normalerweise nicht schnell abnehmen wird. Gleichzeitig möchte ich anmerken, dass viele Menschen oft vernünftiger sind, als Politiker und vielleicht auch Wirtschaftswissenschaftler glauben. Ich denke, dass die Bevölkerung der neuen Bundesländer eine gemäßigte aber ständige Lohnverbesserung bevorzugt, wenn man deutlich macht, welche Arbeitsmarktkonsequenzen zu erwarten sind. Die Erfahrungen in den Betrieben, in denen man sich von den Tarifvereinbarungen verabschiedet hat, machen dies deutlich.

6. Fazit

Ich habe versucht, Ihnen in diesem Beitrag eine Außenperspektive auf die deutsche Einheit zu geben. Ich habe mich dabei auch bestimmter niederländischer Erfahrungen bedient. Hoffentlich habe ich Ihnen deutlich gemacht, dass es auch in einer Zeit der Internationalisierung, des Technologiewettlaufs, der Globalisierung, Direktinvestitionen, Europäischer Integration und einer Europäischen Währungsunion, auf nationaler Ebene doch möglich ist eine Wirtschafts- und Sozialpolitik umzusetzen, bei der Wachstum, öffentliche Ausgaben und Erwerbstätigkeit sich günstig entwickeln können und die Bevölkerung die Zukunft eher als Chance denn als Bedrohung sieht. Ich würde die These unterstützen, dass gerade in dieser Zeit der Globalisierung und internationalen Verflechtung die nationale oder vielleicht eben mehr die regionale Wirtschaftspolitik von noch entscheidender Bedeutung geworden ist für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder einer Region.

Vor allem die neuen Bundesländer sehen sich mit dramatischen Entwicklungen konfrontiert. Ich habe diese angedeutet, mit einer doppelten Umwandlung, von Plan- zu Marktwirtschaft und von Industrie- zu Dienstleistungsgesellschaft. Seit 1990 hat sich schon vieles verbessert, aber deutlich wird, dass es noch sehr viele Probleme gibt. So wie dies in der Raumfahrt geschieht – mit der ersten Stufe einer Rakete erreicht man eine Umlaufbahn um die Erde, und dann fliegt man mit einer zweiten Stufe weiter zum Mond oder Mars –, so ist es hoffentlich auch mit den neuen Bundesländern. Vieles ist seit 1990 erreicht worden; nun ist eine neue Initiative erforderlich, um die heutige Situation zu durchbrechen. Ich habe dargestellt, welche Elemente aus niederländischer Sicht Teil einer solchen Politik sein sollten, wobei ich versucht habe, nicht nur praktische Empfehlungen zu geben, sondern auch deutlich zu machen, dass für eine effektive, ausgewogene und überzeugende Politik eine engere Zusammenarbeit mit anderen Akteuren eine *conditio sine qua non* ist. Damit sollte ein zweiter Wachstumsschub der neuen Bundesländer möglich und eine blühende Zukunft erreichbar sein.

Ostdeutschland – Polen Zwei Transformationsansätze – zwei Entwicklungswege*

Dr. Jan Szomburg

Präsident des Danziger Institut für Marktwirtschaft

Einführung

Die Transformation Ostdeutschlands kann nicht direkt mit ähnlichen Prozessen in anderen, früher kommunistischen, Ländern verglichen werden. Ein Vergleich wie er beispielsweise zwischen Polen und Tschechien oder Ungarn üblich ist, erscheint im Falle des Transformationsprozesses Ostdeutschlands inadäquat. Entsprach dieser doch nicht nur einer Logik zur Überwindung des Kommunismus, sondern auch einer Logik der Vereinigung, wobei dem zuletzt genannten Ziel eine vorrangige Bedeutung zukam. Der Weg der Transformation und Entwicklung Ostdeutschlands musste also zwangsläufig anders als in den übrigen Reformstaaten verlaufen. Dennoch sind Vergleiche möglich und durchaus angebracht, jedoch sollte bei der endgültigen Einschätzung vorsichtig vorgegangen werden und – zumindest teilweise – ohne die Wirkung jener separaten Einheitslogik aus den Augen zu verlieren.

1. Konvergenzebenen – was entscheidet über die Entwicklung?

Wenn wir die Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland ansprechen, denken wir zugleich an mehrere Kategorien bzw. Vergleichsebenen, und zwar an:

- Einkommen und Lebensniveau der Bevölkerung,
- Produktivität,
- Standort- und Entwicklungsbedingungen.

Langfristig gesehen spielt die Letztere die entscheidende Rolle. Bei einer genaueren Betrachtung können Faktoren, die über die Attraktivität eines Standortes entscheiden, in „harte“ und „weiche“ aufgeteilt werden. Zu der ersten Gruppe gehören z. B. die technische Infrastruktur, die Lage, das Klima, die Umwelt und natürliche Ressourcen, zu der zweiten dagegen u.a. das Human- und Sozialkapital, die Lebensqualität, ein spezifisches Milieu und der Genius Loci. Wie wir sehen, lässt sich ein Teil dieser Faktoren nur schwer von der Politik beeinflussen bzw. nur in langen Zeitabschnitten gestalten.

Fassen wir den Nachholbedarf Ostdeutschlands gegenüber den alten Bundesländern noch breiter, dann stellt sich für uns die Frage: Was ist letztendlich für eine langfristige Entwicklung entscheidend? In der Wirklichkeit von heute handelt es sich hier vor allem um zwei Faktoren:

* Übersetzung: PIOTR ŻWAK.

- die institutionelle Ordnung¹
- und
- das Human- und Sozialkapital.²

Das Finanzkapital ist zur Zeit von sekundärer Bedeutung. Wo das Human- und Sozialkapital von einer sehr hohen Qualität sind und wo auch die institutionellen Rahmenbedingungen günstig gestaltet werden (z. B. Steuern), dorthin fließt auch das Finanzkapital.

Die Frage der technischen Infrastruktur kann wiederum weitgehend von den „Kräften des Marktes“ gelöst werden, teilweise auf dem Wege von private-public partnership.

Wenn man heute fragt, was für die Entwicklung, die Überwindung von Unterschieden und für die Konvergenz am wichtigsten ist, dann muss man zweifelsohne auf das hinweisen, was als Human- und Sozialkapital bezeichnet wird. Ein Faktor, der mit der Kultur, der Mentalität und dem Wertsystem der jeweiligen Gesellschaft eng verknüpft ist. Grund dafür ist die Tatsache, dass die jeweilige institutionelle Ordnung von kulturellen und mentalen Fundamenten einer Gemeinschaft abgeleitet wird. Jene bestimmt wiederum die formellen sowie informellen Spielregeln, nach denen sie funktionieren soll. Umfangreiche Transferleistungen können zwar die Qualität des Humankapitals positiv beeinflussen – z. B. seine formellen Qualifikationen verbessern – ändern jedoch nichts an dem Wertsystem, am Verhaltensmuster, am Unternehmensgeist sowie die Risiko- und Innovationsfreudigkeit. Wobei auch der Wille, formelle Qualifikationen zu erwerben – oder generell, zum Lernen – durch eine kulturelle und mentale Beschaffenheit des Sozialkapitals bedingt ist³.

Einen praktischen Beweis für die entscheidende Rolle, die das Human- und Sozialkapital spielt, bildet Polen, das als Sieger aus dem ersten Jahrzehnt der Transformationsprozesse in den früheren kommunistischen Ländern hervorgegangen ist. Wenn man im Jahr 1990 Politiker und Bürger Westeuropas gefragt hätte, welchem von diesen Staaten sie die größten Chancen einräumen, hätte kaum jemand auf Polen gesetzt. Wahrscheinlich hätte es auch in den meisten Antworten nicht unter den drei führenden Ländern rangiert. Die Wirklichkeit sollte jedoch alle eines anderen belehren. Trotz einer relativ schwierigeren Ausgangssituation, Hyperinflation und einer sehr hohen Auslandsverschuldung (vgl. Abbildung 1), weist Polen das mit

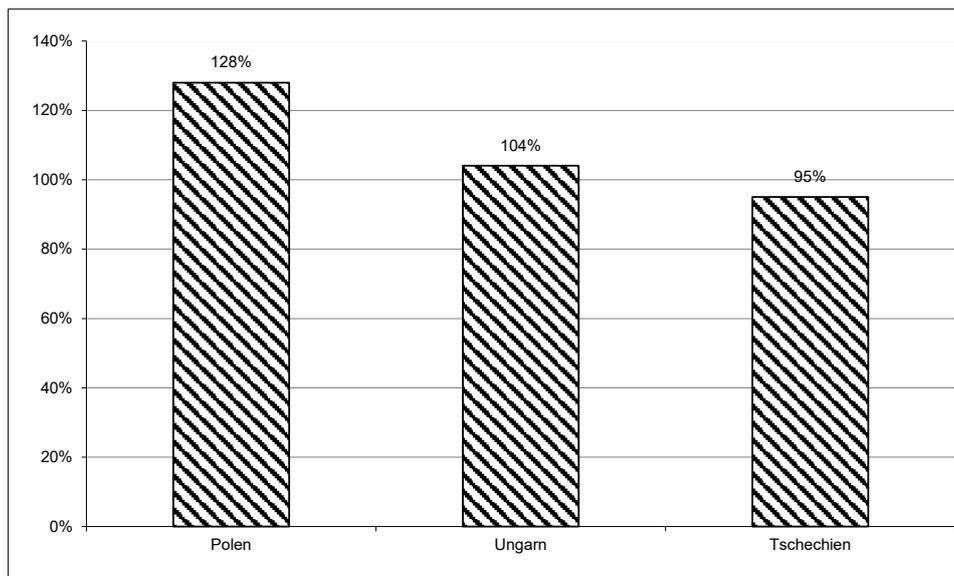
¹ Nach D. NORTH: formelle und informelle Spielregeln inklusive einer Anreizstruktur. D. C. NORTH: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press 1990.

² Vgl.: J. S. COLEMAN, Social Capital in the Creation of Human Capital in: Social Capital – A Multifaced Perspective, Ed. P. Dasgupta, I. Serageldin The World Bank, Washington, D. C. 2000.

³ ebenda

Abstand höchste Wachstum auf und erreichte 128 % des Standes des BIP aus dem Jahr 1989 (Ungarn nur 104 % und Tschechien lediglich 95 %).⁴

Abbildung 1:
Index des BIP 2000, nach EBRD



Wie konnte ein solches Ergebnis erreicht werden, zumal Tschechien und Ungarn ein viel größeres Vertrauen unter ausländischen Investoren genossen und gerade in diese Länder zunächst relativ viel höhere Investitionsmittel flossen? Die einzige Erklärung liefert der Charakter des Human- und Sozialkapitals, der vom Unternehmensgeist, Wissensdrang und der Stärke der Zivilgesellschaft geprägt war.

2. Die Überwindung des Kommunismus – Häufung von Herausforderungen und Transformationsmüdigkeit.

In keinem der früheren kommunistischen Ländern scheinen die Menschen heute – 10 Jahre nach Beginn der Transformation – glücklich zu sein. Die Stimmungslage ist überall gleich schlecht. Die Zahl der Menschen, die absolut zufrieden sind, liegt in allen Reformstaaten unter zehn Prozent. Hierbei stehen folgende Faktoren im Vordergrund:

- empfundene Instabilität und Verunsicherung (sogar im Mittelstand),

⁴ Angaben nach EBRD (2000).

- Frustration und Unzufriedenheit, obwohl es den meisten Menschen materiell viel besser geht als in Zeiten des Kommunismus (eine Art soziale Schizophrenie),
- Gefühl der Ungerechtigkeit wegen ungleicher Chancen in den Bereichen,
- Einkommen, Privatisierungsvorteile, Wohnort, usw.,
- Gefühl mangelnder Qualifikationen Arbeitsmarktdruck.

Zum Teil erinnert diese Stimmungslage an Gefühle, die in Westeuropa im Zusammenhang mit der Globalisierung wach werden. Unbestreitbar ist aber, dass sich Länder, die den Kommunismus gerade hinter sich gelassen haben, in einer ungemein schwierigeren Situation befinden, weil sie mit vier, äußerst schwierigen, Herausforderungen konfrontiert werden:

- Systemwandel – die neue marktwirtschaftliche Ordnung (Spielregeln),
- Wirtschaftstransformation (dynamische Veränderungen in den einzelnen Sektoren, Unternehmen usw.),
- Globalisierung und europäische Integration (Verschärfung der Konkurrenz),
- Technologische Revolution (besonders im IT-Bereich).

Auch wenn nur die zwei zuletzt genannten Probleme auch die Menschen im Westen Europas berühren, führen sie trotzdem bei ihnen zu großen Spannungen, Ängsten und Frustrationen. Für die Bürger der Reformstaaten liegt die Schmerzgrenze noch viel tiefer. Sie unterliegen einem beispiellosen Druck der Veränderungen und sind gezwungen, binnen kurzer Zeit völlig neue Qualifikationen und Verhaltensweisen zu verinnerlichen. Das, was in Westeuropa im Laufe von 2 oder gar 3 Jahrhunderten (Regeln der Marktwirtschaft) bzw. in mehreren Jahrzehnten (strukturelle Veränderungen) einstudiert und verbessert wurde, muss in den ehemals kommunistischen Staaten in nur wenigen Jahren umgesetzt werden. Dabei gibt es keine Schonfrist, keine Möglichkeit, diesen Lern- und Anpassungsprozess auf Jahrzehnte zu strecken, keine Ruhepause, irgendwo „abseits des Weges“. Die von der EU vorgegebenen Konditionen sind ziemlich brutal und nach Maßstäben der Menschen in Westeuropa sicher undenkbar. Den Reformstaaten bleibt jedoch nur die Flucht nach vorn, trotz hoher sozialer Kosten. Die Europäische Union bedeutet für die Länder Mitteleuropas und des Baltikums eine strategische Entscheidung. Niemand möchte das Risiko eingehen und in der gegenüber russischen Einflüssen offenen Zone stecken bleiben.

Die Menschen in Ostdeutschland wurden Veränderungen ausgesetzt, die einen besonders dynamischen Charakter hatten. Parallel dazu erfolgte jedoch eine beispiellose Abfederung der materiellen Folgen dieses Wandels in Form von immensen

Transferleistungen von außen. Kein anderes postkommunistisches Land ist in den Genuss von nur einem Hundertstel dieser Leistungen gekommen. So bekam z. B. Polen binnen 10 Jahren Hilfen in einer Gesamthöhe von rund 2 Mrd. Euro (aus dem Phare-Programm) – wovon nur ein geringer Teil für soziale Maßnahmen bestimmt war.

Weiterhin gilt es zu bedenken, dass nach einer Zeit von mehr als 50 Jahren die kollektive Erinnerung an die Marktwirtschaft in den betroffenen Ländern eher schwach ausgeprägt war. Die Folge ist eine gewisse überall feststellbare Transformationsmüdigkeit.

Hinzu kommt, dass die an den kommunistischen Egalitarismus gewöhnten Menschen die Einkommensunterschiede, mit denen sie zunehmend konfrontiert werden, nur schwer verkraften können, zumal die durchschnittlichen Einkommen eher niedrig sind. Im Endeffekt ist eine Art gesellschaftlichen Schizophrenie beobachtbar: Materiell geht es den meisten Menschen heute besser, trotzdem glauben sie fest daran, dass man in „früheren Zeiten“, in der Zeit des Kommunismus, besser leben konnte.⁵

3. Ausgangspunkt – wesentliche Unterschiede trotz vorhandener Ähnlichkeiten.

Das kommunistische System führte in allen Ländern zu ähnlichen Problemen: niedrige Effektivität, strukturelle Fehlentwicklungen, Defizitwirtschaft. Auch deren Wirkung auf die Mentalität der Menschen fiel sehr ähnlich aus: Es verleitete zur Passivität, machte vom Staat abhängig, verstärkte egalitäre Erwartungshaltungen usw.

Trotzdem gab es auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Die ökonomischen Differenzen hatten, wie sich zeigen sollte, keine größeren Konsequenzen, auch wenn nicht vergessen werden darf, dass sich Polen, allein wegen der Hyperinflation (im Herbst 1989 lag die Inflationsrate bei 40 % pro Monat) und einer sehr hohen Verschuldung gegenüber dem Ausland, in einer viel schwierigeren wirtschaftlichen Lage befand als der Osten Deutschlands. Tatsächlich wichtig waren jedoch Unterschiede im Bezug auf das Human- und Sozialkapital.

In dem sogenannten sozialistischen Lager galt Polen als die „Baracke“, in der die größten Freiheiten herrschten (und die auch am widerspenstigsten war). Die Menschen machten hier in den 80er Jahren völlig andere Erfahrungen als die Bürger der früheren DDR. Im August 1980 erkämpften die Polen durch Streiks die Zulassung der unabhängigen Gewerkschaft Solidarnosc, die kurz darauf rund 10 Mio. Mitglieder zählte. Auf diese Weise ist im alten System eine Bresche geschlagen worden, deren Folgen selbst durch die Verhängung des Kriegsrechts und das Verbot

⁵ In Polen war im Jahr 2000 mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Auffassung, dass das Leben vor 1989 besser war.

der Solidarnosc, die 16 Monate später folgten, nicht mehr wettgemacht werden konnten.

Der legal tätigen Solidarnosc ist ferner die Abschaffung der zentralen Wirtschaftsplanung bereits im Jahr 1981 zu verdanken – knapp 10 Jahre vor dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems. Seit diesem Zeitpunkt funktionierten die Staatsunternehmen nach einem System, das mit der Formel „3 x S“ beschrieben wurde: Selbständigkeit, Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung. Infolgedessen konnten die Direktoren von Staatsunternehmen und ihre demokratisch gewählten Betriebsräte bereits in den 80er Jahren üben, wie wirtschaftliche Entscheidungen in ihren Betrieben selbstständig zu treffen sind, auch wenn diese Übungen in einem nach wie vor künstlichen makroökonomischen Umfeld (in der sogenannten Defizitwirtschaft) verliefen.

In fast allen der mehr als 8.000 Unternehmen im Lande wurde eine Betriebszeitung herausgegeben, zunächst legal und später, nach dem Verbot der Solidarnosc, im Untergrund. Das sogenannte unabhängige Verlagswesen war sehr stark – Tausende von Menschen schlüpfen in die Rollen von Redakteuren, Herausgebern und Druckern. Auf lokaler und nationaler Ebene gab es Netzwerke, die Familienangehörige von verfolgten Gewerkschaftern unterstützten.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre setzte sich ein neuer Unternehmergeist durch, der den Staat als alleinigen, monopolistischen Arbeitgeber ablösen sollte. Im Zuge dieser Entwicklung entstanden u. a. zahlreiche Boutiquen, die auch von DDR-Bürgern gern besucht wurden.

Hunderttausende von Polen reisten in dieser Zeit auch ins Ausland, betrieben den sogenannten Handelstourismus oder nahmen eine Saisonarbeit auf. Fern der staatlichen Kuratel entwickelte sich auch ein freies kulturelles Schaffen (das auch von den nach Polen reisenden DDR-Eliten in Anspruch genommen wurde).

Zusammenfassend darf also durchaus gesagt werden, dass die 80er Jahre in Polen von kreativen Aktivitäten, die von vielen Menschen an der Basis vorgenommen wurden, gekennzeichnet waren. Durch die Gründung zahlreicher Sozial- und Kommunikationsnetzwerke wurde auch der Aufbau der Zivilgesellschaft intensiv vorangetrieben. Hier handelte es sich im gewissen Sinne um ein breit angelegtes Planspiel, das der Erprobung einer freien Gesellschaft und einer freien Wirtschaft diente, die natürlich erst im Jahr 1989 verwirklicht werden konnten.

Im Unterschied dazu verbrachten die Menschen im Osten Deutschlands die 80er Jahre völlig anders – passiv und ohne die eigene Aktivität positiv erfahren zu dürfen. Somit war im Jahre 1989, an der Schwelle zur Transformation, die Situation in Polen und in Ostdeutschland im Bezug auf das Human- und Sozialkapital grundlegend unterschiedlich und in dieser Hinsicht war Polen seinem westlichen Nachbarn weit voraus. Tausende von erfahrenen Mitarbeitern der Betriebsräte, vertraut mit den Grundproblemen ihrer Betriebe, konnten von nun an professionell auf eigene

Rechnung wirtschaften. Die auf dem Markt erforderlichen Qualifikationen, das Wissen um den Markt, die unternehmerische Mentalität, die Akzeptanz des Marktes sowie eine institutionelle Flexibilität, all das, zusammen mit der bereits vorhandenen Zivilgesellschaft, war zu diesem Zeitpunkt in Polen viel stärker und deutlicher ausgeprägt.

Damit liegen die Wurzeln der positiven Entwicklung der 90er Jahre in dem, was ein Jahrzehnt zuvor aufgebaut und was auch in zahlreichen Nischen in den früheren Jahren geschaffen wurde. Die Quelle der Erfolge liegt also nicht im Umfang von Investitionen, deren relative Höhe kaum größer war als in Ungarn bzw. in Tschechien, sondern in der Qualität des Human- und Sozialkapitals. Die 80er Jahre markieren in Polen eine gewisse Übergangsphase von der sozialistischen Wirtschaftsweise zur Marktwirtschaft. Eine Etappe, die es so in Ostdeutschland nicht gegeben hat.

Wenn man ferner nach den Ursachen für die Produktivitätslücke und Unterschiede hinsichtlich der Standort- und Entwicklungsbedingungen zwischen West- und Ostdeutschland fragt, dann ist gleichzeitig auch nach der Kultur und Mentalität der Bevölkerung der neuen Länder zu fragen, also nach dem Wertesystem, dem Weltbild und den Verhaltensmustern.

Wie groß ist in dieser Gesellschaft die Akzeptanz für die marktwirtschaftliche Ordnung:

- für den Wettbewerb?
- für Unterschiede im Einkommen, Vermögen, Lebensstil?
- für den individuellen Ehrgeiz, Initiative, Erfolg und Misserfolg?
- für die Risikofreudigkeit?
- für andere Kulturen (des Geschäftspartners)?

Wie groß ist die Lern- und Wissbegierde sowie die Innovationseinstellung?

Vieles deutet darauf hin, dass die Einführung des westdeutschen Modells, wie auch der Verlauf der Transformation, von der ostdeutschen Gesellschaft als sozialer und kultureller Schock empfunden wurde. Das Hauptproblem war dabei, dass die Regeln der Marktwirtschaft nicht zur ostdeutschen Kultur und Mentalität passten.

Bei der Einschätzung der Entwicklungschancen Ostdeutschlands wurde im Jahre 1990 dieses mental-kulturelle Element von vielen Vertretern der politischen Elite in den alten Bundesländern unterschätzt. Vielmehr hofften viele auf eine Neuauflage der Erfolge, die sich nach den Reformen Ludwig Erhards nach 1948 einstellten und bedachten dabei nicht, dass die Lücke in der kollektiven Erinnerung an die Marktwirtschaft damals lediglich 9 Jahre betrug, während sie im Falle Ost-

deutschlands bis 1990 auf 50 Jahre angewachsen ist. Darüber hinaus war die preußische Tradition, welche die sozialistische Ordnung ideell stützte, für die Wende zur Marktwirtschaft auch nicht gerade förderlich. Obwohl der Marshall-Plan sich gegenüber den 1.800 Mrd. DM, die binnen 10 Jahre (1991-1999) von den alten an die neuen Länder geflossen sind, eher bescheiden ausnimmt, brachte er viel deutlichere Ergebnisse. Während also der Marshall-Plan die Rolle dessen spielte, was gewöhnlich als Anschubfinanzierung bezeichnet wird, kann in den meisten Fällen in Ostdeutschland von einer Dauerfinanzierung bzw. einer Transferabhängigkeit gesprochen werden.

Zu Beginn der Transformation bestanden deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Polen auch im Hinblick auf Erwartungen der Gesellschaft (Schema 1): während sie zu diesem Zeitpunkt in Ostdeutschland materiell geprägt waren, hatten sie in Polen einen eher freiheitlichen Charakter und beeinflussten später den Spielraum in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Paradoxe Weise beobachten wir heute, nach 10 Jahren, quasi eine Umkehr dieser Erwartungen. In Polen dominieren heute materielle Erwartungen, während sich gleichzeitig in Ostdeutschland eher immaterielle (Identität) abzeichnen.

4. Der Mechanismus der Veränderungen: Marktwirtschaft von oben versus Marktwirtschaft von selbst.

Die Art, wie die institutionelle Marktordnung in den neuen Ländern und in Polen eingeführt wurde, war grundsätzlich unterschiedlich. Im ersten Fall handelte es sich um eine automatische, einmalige Übertragung der gesamten Gesetzgebung Westdeutschlands auf Ostdeutschland sowie um eine separate, vom Staat bestimmte, Transformationspolitik. Im Falle Polens fand dagegen eine stufenweise Schaffung neuer Regelungen sowie um eine Gestaltung der Transformationspolitik unter starker Beteiligung – besonders in der ersten Phase – der Solidarnosc, der Lobby der Betriebsräte und einer unabhängigen Öffentlichkeit (Zivilgesellschaft) statt. Die Übertragung westdeutscher Gesetze und Institutionen, über Nacht, war sehr leicht zu bewerkstelligen, entpuppte sich jedoch als eine Falle. Auf diese Weise wurden soziale Verpflichtungen geschaffen, mit denen die ostdeutsche Wirtschaft einfach überfordert war. Ein Zustand, an dem sich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nichts geändert hat und auch in absehbarer Zukunft zeichnen sich auch keine Möglichkeiten zur Lösung dieses Problems ab. Die großen materiellen Möglichkeiten, die damit den Bürgern in Ostdeutschland (insbesondere Rentnern) eröffnet wurden und die zu einem dynamischen Wachstum des Lebensstandards führten, konnten jedoch das Gefühl „des Diktats von oben“ und der Entfremdung nicht verhindern. Die Übertragung der Gesetze, insbesondere im sozialen Bereich, eines hochentwickelten Landes auf eines, das nur mittelmäßig entwickelt war, führte ferner zu chronischen Problemen in den Bereichen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Aufgrund der Einheitslogik ließ sich jedoch eine solche Situation wahrscheinlich nicht vermeiden.

In Polen wurden die neuen Regeln in den Jahren 1990-1993 durch die von der Solidarnosc getragenen Regierungen eingeführt. Sie wurden sowohl durch „das Streben nach Freiheit und Unabhängigkeit“ – sie entsprangen dem Widerstand gegen das kommunistische System – als auch durch ihren gewerkschaftlich – sozialen Nährboden legitimiert. Ihre soziale Basis bestand in den zahlreichen Anhängern und Mitgliedern der Gewerkschaft Solidarnosc. Dadurch kam es zu der paradox anmutenden Situation, dass in Polen, einem Land, in dem die Einflüsse der Gewerkschaften am stärksten waren, die radikalste makroökonomische Therapie (man kann sogar von einer Schocktherapie sprechen) angewandt wurde. Ihr Ergebnis war nicht nur ein Anstieg der Arbeitslosigkeit – die auch in Ostdeutschland zu beobachten war – sondern auch ein vierjähriger Rückgang der Reallöhne (anders als in Ostdeutschland). Darüber hinaus haben die Polen in kurzer Zeit $\frac{3}{4}$ ihrer Ersparnisse verloren. Trotz fehlender „Abfederung“ (sprich: Transferleistungen) fand diese Rosskur eine gesellschaftliche Akzeptanz und die 1 Mrd. USD, die der IWF für den Stabilitätsfonds zur Verfügung gestellt hatte, musste gar nicht angetastet werden.

Die Philosophie der Mitgestaltung der Transformation fand ihren deutlichsten Niederschlag in der Gestaltung der Privatisierung. Einen Vergleich von Privatisierungswegen in Polen und in Ostdeutschland umfasst das Schema 2. Nach einer zehnjährigen Phase (seit 1981), in der die „3 x S“, d. h. die Selbständigkeit, Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung von den Staatsbetrieben in der Praxis erprobt werden konnten, verstanden sich ihre Belegschaften und Leitungen im Jahr 1990 quasi als Eigentümer. Der nun eingeschlagene Weg eröffnete ihnen zusätzlich noch die Möglichkeit der Mitentscheidung bei der Privatisierung, um deren Notwendigkeit ein weitgehender Konsens herrschte. In der Praxis wurden alle Beschlüsse über Privatisierung mit Zustimmung der sogenannten „Insider“ getroffen (Betriebsräte und Betriebsleitungen). Dadurch konnte verhindert werden, dass der ohnehin umstrittene und politisch sensible Privatisierungsprozess nicht zum Gegenstand größerer sozialer Konflikte wurde. Das konnte nicht nur durch das Recht auf Mitsprache, sondern auch durch konkrete materielle Vorteile bei der Privatisierung erreicht werden. Im Endeffekt ist es gelungen, eine auf mehreren Spuren verlaufende Strategie („multitrack approach“), unter Anwendung mehrerer Methoden umzusetzen. Somit gibt es in diesem Privatisierungsprozess Tendenzen, die uns an die Tätigkeit der Treuhandanstalt erinnern (Verkauf an strategische Investoren), wie auch eine ganze Reihe von konkreten Fällen, wo nach britischem Muster aus der Zeit von M. Thatcher verfahren wurde (Initial Public Offering). Die Mehrheit kleiner und mittlerer Unternehmen wurde an die Mitarbeiter geleast. Im Endeffekt handelte es sich hierbei um einen Verkauf auf Raten an Gesellschaften, die durch die Belegschaften und das Management gegründet wurden. Mehr als 500 Firmen wurden auf dem Wege einer unentgeltlichen Bürgerprivatisierung (an 26 Mio. Polen) unter Beteiligung von Mittlerinstitutionen (Nationale Investmentsfonds) veräußert.

Das Mitspracherecht, das den Betriebsräten und -leitungen bei der Privatisierung ihrer Unternehmen gewährt wurde, sollte sich später teilweise als zweischneidiges

Schwert erweisen. So konnte in manchen Fällen keine Einigung auf die optimale Methode erzielt werden und die Privatisierung folglich gebremst. Im Zusammenhang mit diesen Schwierigkeiten ist es im Jahr 1996 zu einer Transaktion gekommen. Die „Insider“ verzichteten auf ihr Mitspracherecht und die Mitarbeiter bekamen im Gegenzug einen Anteil von 15 Prozent an Aktien ihrer Unternehmen.

Im Verlauf der Transformation ist das Gefühl der Bürger den Transformationsprozess aktiv mitzugestalten deutlich zurückgegangen. Die zweite Welle großer institutioneller Reformen, die im Jahr 1999 von der aktuellen, aus der Solidarnosc hervorgegangenen, Regierung umgesetzt wurden, umfasste die Dezentralisierung, mit der Errichtung selbstverwalteter Regionen und Landkreise, die Bildungsreform, die Gesundheitsreform (Schaffung von Krankenkassen) und die Rentenreform (Einführung eines Kapitalsystems). Diese Maßnahmen sind von der Bevölkerung nicht mehr positiv aufgenommen worden. Das Gefühl der Mitgestaltung ist dem der Überforderung gewichen. Die Legitimität der Solidarnosc reichte noch aus, um diese Reformen einzuführen, jedoch nicht mehr, um die Menschen für sie zu gewinnen (zumindest vorläufig). Als Ergebnis beobachten wir eine ähnliche Interpretation der Spielregeln wie in Ostdeutschland – als von oben diktiert.⁶

Allerdings doch mit einem Unterschied. Die polnische Gesetzgebung hatte die Wirtschaftswissenschaften nicht aus den Angeln gehoben und schuf auch keine Abhängigkeit von externen Transferleistungen.

5. Vermischte Logik der ostdeutschen Entwicklung – ein mittelmäßig und falsch entwickeltes Land geht den Weg eines Hochlohnlandes.

Abgesehen von den bereits genannten Ursachen wurde in Ostdeutschland, mit seiner nur mittelmäßig und dazu noch falsch entwickelten Wirtschaft, im Jahre 1990 die Politik der hohen Löhne nahezu sofort übernommen (wahrscheinlich war eine andere Entscheidung gar nicht möglich), was ebenfalls prompt zum Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führte. Infolge hoher steuerlicher Anreize setzte nun eine sechsjährige Investitionsphase mit kapitalintensiven Technologien an. Trotz einer umfangreichen Erneuerung des Sachkapitals, hat sich jedoch die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht entspannt (eine Folge von kapitalintensiven und arbeitssparenden Technologien). Die Konvergenz der Arbeitsproduktivität stagniert seit ein paar Jahren auf dem Niveau von 60 % - 70 % der Produktivität Westdeutschlands. Die bereits erwähnte Entwicklung auf der Grundlage von kapitalintensiven Technologien und exogener Investitionsphilosophie ist zu einer Falle geworden, auch wenn andere Optionen als wenig realistisch einzustufen sind. Die Produktivitätslücke ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen – wie auch in Berichten von deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten eingehend beschrieben wurde – doch kommt der Frage des Human- und Sozialkapitals sowie den „weichen“ Standortfaktoren die entscheidende Bedeutung zu. Das Sachkapital, die Infrastruktur

⁶ Anfang 2000 wurde die Transformation von nur 8 % der Bevölkerung akzeptiert.

und die Einkommen sind in Ostdeutschland eher westdeutsch oder westeuropäisch orientiert, während sowohl die Kultur und Mentalität als auch das Human- und Sozialkapital eher osteuropäischen Charakter besitzen. Es ist zu bedenken, dass sich die „eher östlichen“ Produktivitäts- und Entwicklungsfaktoren nur in längeren Zeitabschnitten verändern lassen, die sich mindestens auf eine bzw. zwei Generationen erstrecken.

Am Anfang eröffneten sich vor dem Prozess der Transformation, theoretisch genommen, drei Entwicklungswege (vgl. Schema 3):

- Entwicklungsweg mit Löhnen als Wettbewerbsfaktor,
- Entwicklungsweg auf der Grundlage von wissensintensiven Technologien, der insbesondere eine Entwicklung der Dienstleistungen bedeuten würde,
- Entwicklungsweg auf der Grundlage von kapitalintensiven Technologien und Massenproduktion.

Der erste Weg, den übrigens die anderen früheren kommunistischen Länder eingeschlagen haben, war angesichts des „Zaubers“ der Einheit und einer institutionell – gesetzlichen Barriere, die Übernahme westlicher Arbeitsmarktprinzipien, nicht praktikabel. Der zweite kam dagegen wegen der Beschaffenheit des Humankapitals nicht in Frage. Praktisch umgesetzt wurde also der dritte Weg, der noch zusätzlich durch die Prioritätensetzung der staatlichen Förderung verstärkt wurde, die vor allem auf Investitionen in das Sachkapital zielten. Das musste im Endeffekt zu einer dauerhaften, hohen Arbeitslosigkeit führen und der Entwicklung einen vor allem exogenen Charakter verleihen. In den letzten Jahren ist eine bestimmte Verbesserung der Lage der ostdeutschen Wirtschaft zu beobachten: die Löhne werden etwas stärker den herrschenden Bedingungen angepasst, einheimische Firmen (u. a. als Folge der Rückkehr der „Auswanderer“) gewinnen an Kraft und die Entwicklung bekommt zunehmend einen „organischen“ Charakter. Die Zukunft bringt jedoch neue Herausforderungen und Schwierigkeiten. Perspektivisch zeichnen sich neue Spannungen ab – siehe Schema 4.

Neben der Transformation sind noch drei weitere Herausforderungen zu beobachten, die sich allerdings auf ganz Deutschland beziehen. Es handelt sich dabei um:

- Globalisierung und die daraus folgende Verschärfung des Wettbewerbs,
- neue Technologien (new economy),
- Alterungsprozess der Gesellschaft.

Als Antwort auf diese Herausforderung werden neue Spielregeln im sozialen wie im ökonomischen Bereich folgen müssen, die den Markt aufwerten und dem gesamten System mehr Flexibilität und einen stärker motivierenden Charakter verleihen

werden. Konkret bedeutet das eine Korrektur (Beschränkung) des Sozialstaates, eine Rentenreform, eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine größere finanzielle Selbständigkeit der Länder. Diese Reformen, die den Standort Deutschland wettbewerbsfähiger gestalten sollen, werden höchstwahrscheinlich den Dissens zwischen der institutionellen Ordnung, die sich zukünftig noch stärker am Markt orientieren wird, und der ostdeutschen Kultur und Mentalität vertiefen. Die in diesem Bereich ständig beobachtbare positive Evolution (Generationswechsel, Rückkehr früherer „Auswanderer“ usw.) wird dies kaum verhindern können. Eine am Markt orientierte Korrektur des „deutschen Modells“, wie sie sich bereits sowohl in der Gesetzgebung, als auch im sozialen und wirtschaftlichen Alltag vollzieht und die im Grunde genommen im Interesse der neuen Länder liegt, wird kurz- und mittelfristig die oben erwähnte mental – kulturelle Dissonanz noch verstärken. Sie wird auch zu Spannungen führen, die vor dem Hintergrund des Abbaus von Transferleistungen und der Senkung der Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs entstehen werden.

Hinzu kommen zwei weitere Herausforderungen, denen Westdeutschland besser gewachsen sein dürfte als Ostdeutschland. Die erste besteht in der notwendigen Aufnahme neuer Technologien und dem Wechsel zur Entwicklung auf der Grundlage von Wissen und Humankapital. Diese Prozesse werden in den alten Bundesländern schneller verlaufen als in den neuen. Neben einem intensiven, staatlichen Interventionismus, gibt es kaum weitere Indizien für eine andere Entwicklung. Die zweite Herausforderung bildet der Alterungsprozess der Gesellschaft und die damit verbundene notwendige Aufnahme von Einwanderern. Diese Frage stellt sich vielleicht noch nicht heute in ihrer ganzen Schärfe, an Wichtigkeit büßt sie dennoch nicht ein. Die potentielle Fähigkeit zur sozial und wirtschaftlich aktiven Aufnahme von Einwanderern, ist in den alten Ländern ebenfalls höher als in den neuen Ländern. Die Gefährdungen für die Konvergenz Ostdeutschlands im nächsten Jahrzehnt werden zusammenfassend im Schema 5 dargestellt. Vor dem Hintergrund aller Faktoren und Voraussetzungen ist es kaum anzunehmen, dass die Produktivitätslücke und Standortunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den nächsten 10 Jahren beseitigt werden. Ein Umdenken beim Thema Konvergenz scheint aus folgenden Gründen notwendig. Erstens kann ein realer Wandel des Human- und Sozialkapitals sich nicht nur über eine, sondern auch über zwei oder sogar drei Generationen erstrecken. Und zweitens kann sich der Osten Deutschlands zu einer Gegend entwickeln, wie etwa die Regionen an der polnischen „Ostwand“, also zu einem Gebiet, wo das historische Kulturerbe (im Falle Polens aus der Zeit der russischen Teilung) die Entwicklungsmöglichkeiten dauerhaft negativ beeinflusst. Unangebracht sind dagegen Vergleiche zwischen Ostdeutschland und dem italienischen Mezzogiorno – derartige Kontraste und Entwicklungshemmnisse wird es mit Sicherheit nicht geben.

Die größten Chancen für Ostdeutschland liegen in der Osterweiterung der EU. Leider wird diese Chance manchmal – selbst von renommierten Einrichtungen wie dem

ifo Institut und seinem Präsidenten – als Gefahr dargestellt. Das scheint eine der größten Fehleinschätzungen zu sein. Es ist auch eine krasse Form von defensivem und zugleich unrealistischem Denken im Bezug auf die Möglichkeiten und Richtungen einer künftigen Entwicklung dieser Länder.

Und schließlich sollte man die sich abzeichnende Notwendigkeit eines neuen Ansatzes in der Frage der Konvergenz bzw. einer räumlich ausgewogenen Entwicklung nicht unerwähnt lassen. Dieses Paradigma steht der deutschen Kultur, die einen „solidarischen“ Charakter hat, sehr nahe und spiegelt sich auch im Grundgesetz wider. Der Druck der Globalisierung wird jedoch eine kritische Überprüfung dieses Axioms erzwingen, und zwar nicht nur in der Konstellation zwischen Deutschland West und Ost, sondern auch allein in Westdeutschland. Die Entwicklung in Richtung: mehr Anreize und mehr Wettbewerb wird auch im Bezug auf Kommunen und Länder Anwendung finden müssen. Der Abbau des Länderfinanzausgleichs ist einer der wichtigsten Schritte in diese Richtung. Im Endeffekt wird es in ganz Deutschland stärkere räumliche Unterschiede als bisher geben (Standortbedingungen, Produktivitäts- und Lebensbedingungen). Auch innere Migrationsbewegungen werden verstärkt beobachtet werden können. Durch einen stärkeren Wettbewerb zwischen den einzelnen Regionen und eine erhöhte Mobilität der Produktionsfaktoren wird schließlich auch die Kraft der deutschen Wirtschaft steigen. Dadurch kann man u. a. Agglomerationseffekte und Skalenerträge besser nutzen. Während es also mit den Konvergenzperspektiven für ganz Ostdeutschland nicht zum Besten steht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein oder zwei der neuen Länder die deutschen Durchschnittswerte durchaus erreichen und zu neuen deutschen Wachstumspolen werden.

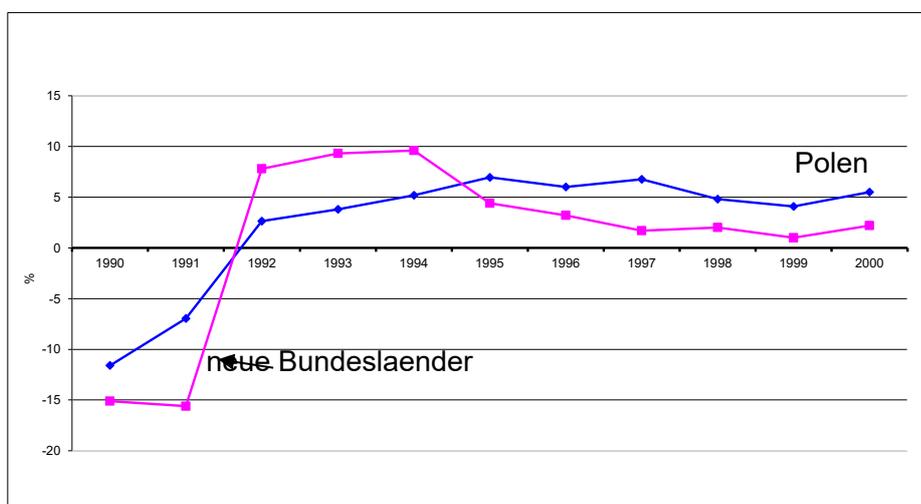
6. Fazit aus zwei Transformationen – nahezu alles ist anders.

Schema 6 zeigt eine Zusammenstellung der wichtigsten Charakteristika der Transformationen in Ostdeutschland und in Polen. Es ist erkennbar, dass nahezu alles anders gemacht wurde. Auch die Ergebnisse fallen unterschiedlich aus. Auf der Makroebene funktioniert die polnische Wirtschaft deutlich besser. (vgl. Abbildung 2). Das gegenwärtige, „natürliche“ Wachstum liegt bei rund 5 % und es darf – trotz eines Leistungsbilanzdefizits von 7 % des BIP⁷ in den laufenden Handelsumsätzen – als „selbsttragend“ bezeichnet werden. In Ostdeutschland wächst die Wirtschaft deutlich langsamer und ist in einem sehr hohen Maße von Transferleistungen aus dem Westen abhängig. Beiden gemeinsam sind dagegen Probleme im Bereich sozialer Dienstleistungen. In Polen folgen sie aus der Spannung zwischen einer in der Tat vorhandenen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Wirtschaft und einem breiten Umfang und niedrigen Effektivität des öffentlichen Dienstleistungssektors (inkl. Gewohnheiten der Menschen), was durchaus als Erbe der kommunistischen

⁷ Im Jahr 2000 zeichnete sich hier eine deutlich rückläufige Tendenz ab.

Ära zu bezeichnen ist.⁸ In Deutschland stellt sich dagegen ein noch viel größeres Problem in Gestalt der Kluft zwischen der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Ostdeutschlands und der sozialen Gesetzgebung, die von Westdeutschland, einem hochentwickelten Land, übernommen wurde.

Abbildung 2:
Wachstum des BIP gegenüber dem Vorjahr
- in % -



Das Erscheinungsbild mikroökonomischer Fundamente sieht in beiden Ländern ebenfalls sehr differenziert aus. Einerseits befindet sich die polnische Wirtschaft nach wie vor zu 25 Prozent im Besitz der öffentlichen Hand, auf der anderen Seite scheint hier das Potential einheimischer Firmen besser entwickelt zu sein. Die Modernisierung des Sachkapitals ist dagegen mit Sicherheit in Ostdeutschland viel weiter vorangeschritten. Nicht anders sieht es mit der technischen Infrastruktur aus, wo in Polen noch ein enormer Nachholbedarf besteht.

Die polnische Transformation ist bisher zu einer Erfolgsstory geworden, die jedoch mit sehr hohen sozialen Kosten bezahlt wurde. Sowohl in der Wirtschaft, als auch im öffentlichen Bereich sind noch weitere Modernisierungsmaßnahmen notwendig. Auf dem Weg zum Erfolg müssen die bisherigen Wettbewerbsvorteile – darunter niedrigere Löhne – mit neuen Chancen gekoppelt werden, die in der sogenannten neuen Wirtschaft auf der Grundlage von Kreativität und Humankapital zu suchen sind. Eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg ist jedoch ein rascher und nach günstigen Konditionen gestalteter EU-Beitritt. Das Beispiel Ostdeutschlands

⁸ Seit 1999 unterliegt dieser Bereich tiefgreifenden Reformen, die jedoch nach wie vor unzureichend sind und der Anteil von 43 % öffentliche Ausgaben am BIP bilden für die Wirtschaft eine immer noch viel zu hohe Belastung.

bedeutet ein Memento, dass eine Integration, in der die wirtschaftliche Realität missachtet wird, entweder in unnötig hohe Transferleistungen, oder in den Zusammenbruch der Wirtschaft mündet. Beide Szenarien liegen weder im Interesse Deutschlands und der gesamten EU, noch im Interesse Polens.

Die Chancen für Ostdeutschland liegen in der Anpassung des Human- und Sozialkapitals, in der Osterweiterung der Europäischen Union, in der Reindustrialisierung und schließlich in einer stärkeren Flexibilität des Arbeitsmarktes.

Dominierende Erwartungen der Gesellschaft

Ostdeutschland

1990

Wohlstand

Schnelle Anpassung des
Lohnniveaus an
Westdeutschland

2000

Werte- und
Identitätsakzeptanz

Gleichberechtigung

Polen

Freiheit

nationale
Unabhängigkeit

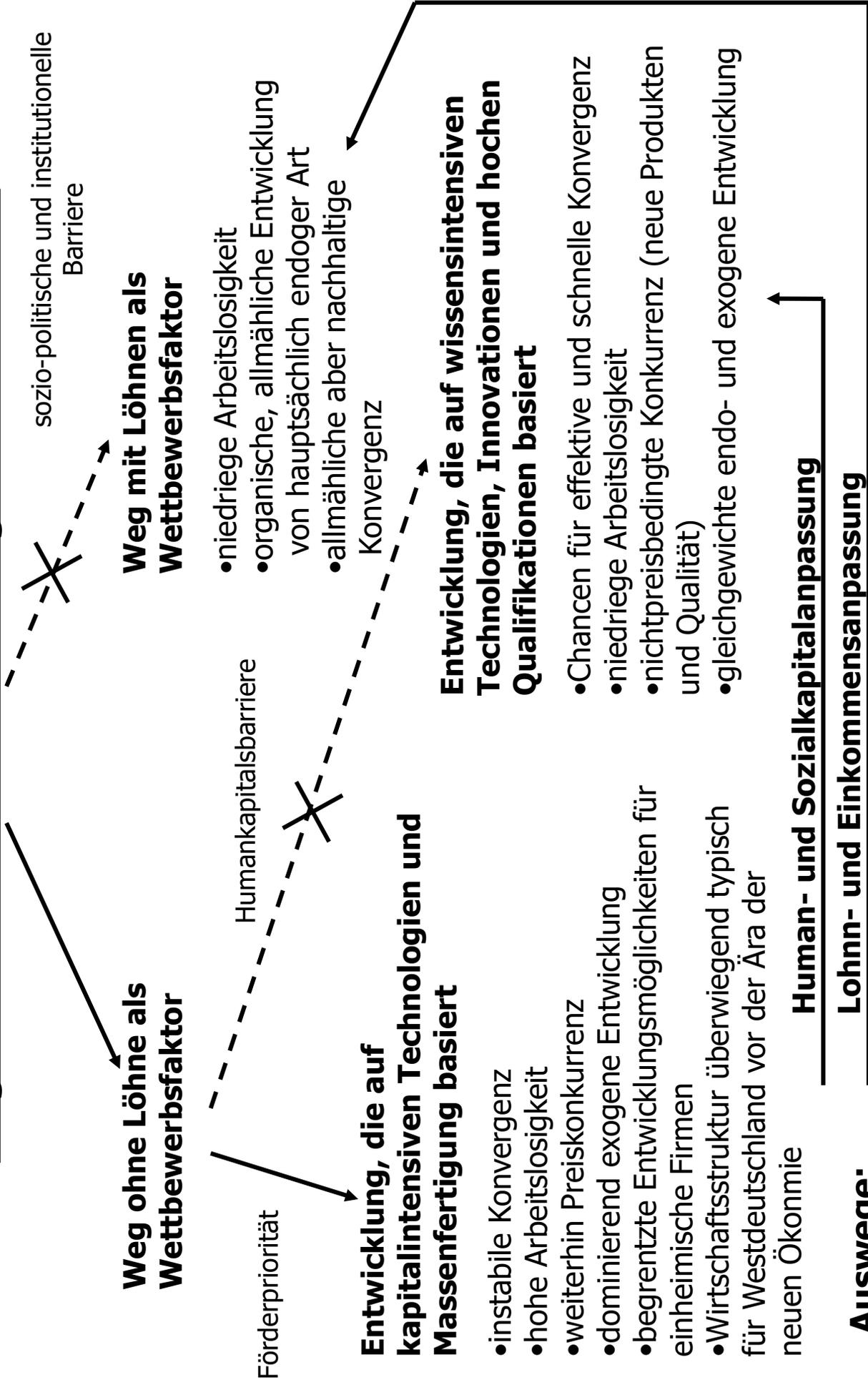
Verbesserung des
Lebensstandards

Soziale Sicherheit

Verschiedene Privatisierungswege

Ostdeutschland	Polen
sehr hoher makroökonomischer Druck – Konkurrenzfähigkeitsverlust, drohende Massenkonkurse	1. anfangs auch hoher makroökonomischer Druck, vorläufig vermindert durch Wechselkurs und Zollbarrieren
„quasi-einheimisches“ Kapital aus Westdeutschland vorhanden	2. kein einheimisches Kapital
sehr schwache Position von Insidern (Belegschaft, Management)	3. sehr kräftige Position von Insidern (Belegschaft, Betriebsräte, Gewerkschaften, Management)
fehlendes Eigentumsgefühl unter Belegschaften (fehlende Selbstverwaltungstradition, fehlende Tradition von „3xS“)	4. Nach Zehn Jahren der „3xS“ Formel (Selbständigkeit, Selbstverwaltung, Selbstfinanzierung) Gruppeneigentumsgefühl unter Belegschaften
Privatisierung hauptsächlich auf dem Wege der Kapitalmethode	5. verschiedene Privatisierungsmethoden
Privatisierung von oben ohne Zustimmung der Belegschaften	6. Bis 1996 Privatisierung mit Zustimmung der Belegschaften
keine Privatisierungsvorteile für Belegschaften	7. Privatisierungsvorteile für Belegschaften
zeitliche Konzentration (hohe Kapazitäten, kein Widerstand der Belegschaften)	8. zeitliche Streckung (kleinere Kapazitäten, Widerstand der Belegschaften)

Wege der Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands



Weg ohne Löhne als Wettbewerbsfaktor

Förderpriorität

Humankapitalbarriere

Entwicklung, die auf kapitalintensiven Technologien und Massenfertigung basiert

- instabile Konvergenz
- hohe Arbeitslosigkeit
- weiterhin Preiskonkurrenz
- dominierend exogene Entwicklung
- begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten für einheimische Firmen
- Wirtschaftsstruktur überwiegend typisch für Westdeutschland vor der Ära der neuen Ökonomie

Human- und Sozialkapitalanpassung

Lohn- und Einkommensanpassung

Beides

Weg mit Löhnen als Wettbewerbsfaktor

sozio-politische und institutionelle Barriere

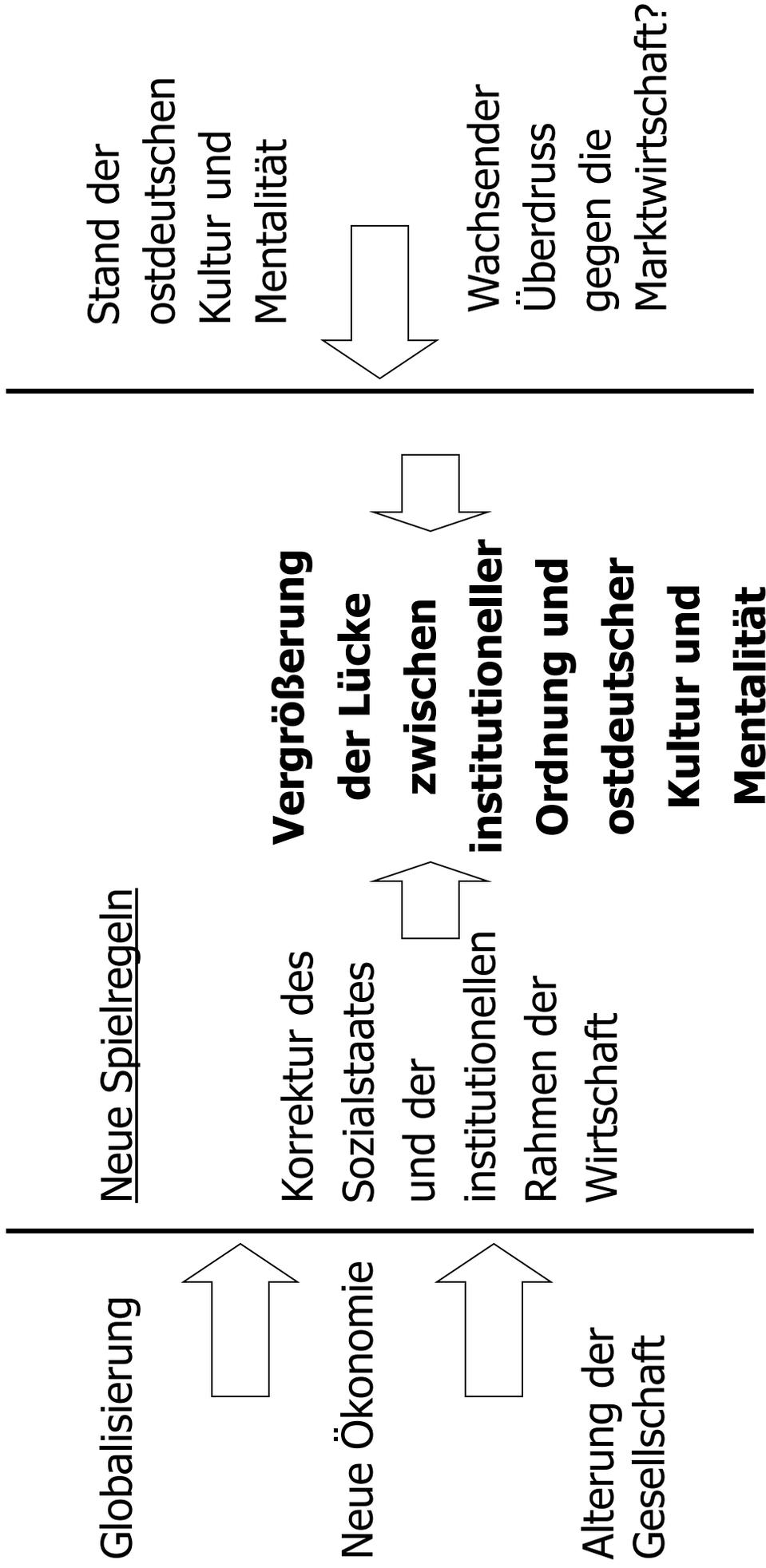
- niedrige Arbeitslosigkeit
- organische, allmähliche Entwicklung von hauptsächlich endogener Art
- allmähliche aber nachhaltige Konvergenz

Entwicklung, die auf wissensintensiven Technologien, Innovationen und hohen Qualifikationen basiert

- Chancen für effektive und schnelle Konvergenz
- niedrige Arbeitslosigkeit
- nichtpreisbedingte Konkurrenz (neue Produkten und Qualität)
- gleichgewichtete endo- und exogene Entwicklung

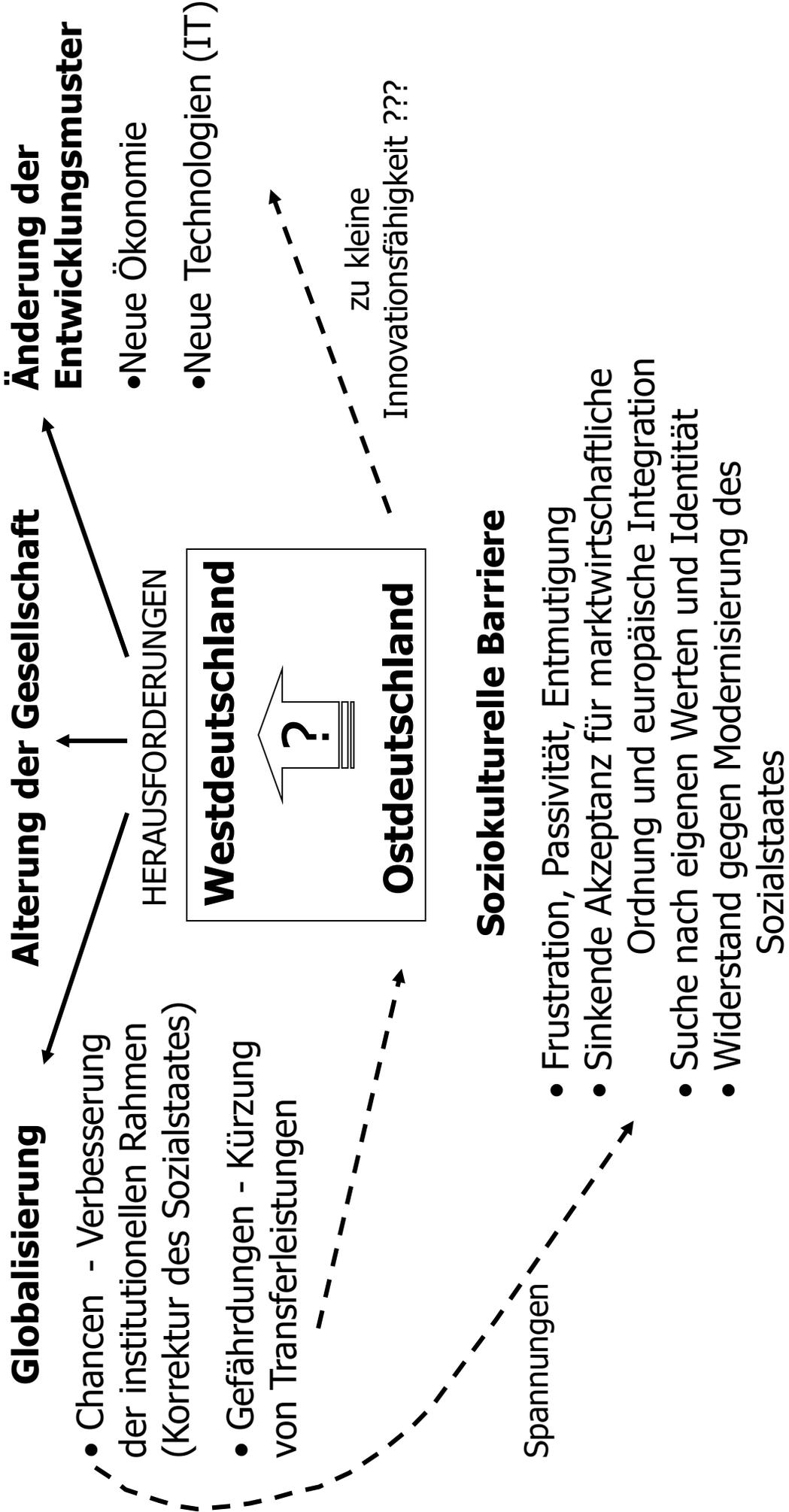
Auswege:

Perspektive der neuen Spannungen?



Gefährdungen für die Ostdeutsche Konvergenz

2000-2010



Zwei verschiedene Transformationen

	Ostdeutschland	Polen
1. Ausgangssituation	passive Gesellschaft	aktive Gesellschaft
2. Makroökonomische Schocktherapie	Verdrängungstherapie	Erschütterungstherapie
3. Transformationsverwaltung	staatliche (von oben)	staatlich-gesellschaftliche (von oben und von unten)
4. Tranformationstempo	sehr schnell	etapenweise
5. Reihenfolge	alles gleichzeitig	erst die Wirtschaft, später der Staat und soziale Dienstleistungen
6. Natur der Entwicklung	exogene	endogene
7. Finanzierung	„massiv außenfinanziert“	„selbstfinanziert“
8. Sozialkosten	begrenzte: vor allem auf Arbeitslosigkeit	umfassende: Arbeitslosigkeit, Lohn- und Einkommensenkung, Chancengleichheit
9. Materielle Ergebnisse	Entwicklungssprung	selektive und teilweise Modernisierung
10. Systemergebnisse	mikrofunktionierende Marktwirtschaft, Makroschwächen	makrofunktionierende Marktwirtschaft, Mikroschwächen
11. Strukturprobleme	neue	alte und neue
12. Niveau der Zufriedenheit mit der Transformation	niedrig	niedrig
13. Privatisierungsstrategie	one-track	multi-track

Die ostdeutsche Wirtschaft im sich erweiternden Europa

Prof. Dr. Hermann Ribhegge

Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

I. Vorbemerkungen

Sieht man die Literatur¹ zur Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft, so stellt man einige grundlegende Gemeinsamkeiten in den Arbeiten fest. Es dominiert in ihr eine Makroperspektive. In der Analyse der wirtschaftlichen Effekte der Osterweiterung werden primär die Auswirkungen der Osterweiterung für den gemeinsamen Markt analysiert. Mit der Perspektive eines großen Wirtschaftsraumes ist es nicht überraschend, dass in dem Großteil der Arbeiten nur marginale Effekte der Osterweiterung auf dem Güter- und Arbeitsmarkt der EU prognostiziert werden, da die Beitrittskandidaten im Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft kleine Volkswirtschaften darstellen.

In den Arbeiten zur Osterweiterung wird auf die unterschiedlichen regionalen Auswirkungen nur wenig eingegangen. Sieht man von regionalspezifischen Untersuchungen wie der Wirtschaftskammer Österreich (1999) ab, so ist der Grundtenor der Analysen, dass sich die Auswirkungen der Osterweiterung im wesentlichen auf die Bundesrepublik Deutschland und Österreich konzentrieren und dort eben keine zu vernachlässigende Effekte wie in den anderen Mitgliedsstaaten der EU auftreten werden.

In diesem Beitrag wird eine grundlegend andere Perspektive in Weiterführung eines Ansatzes von RIBHEGGE (1998) gewählt. Ausgehend von der These des „Wettbewerbs der Regionen“ werden die spezifischen Auswirkungen der Osterweiterung auf die neuen Bundesländer behandelt.² Entsprechend wird die Situation in West- und Ostdeutschland gegenübergestellt. Nicht nur die Nähe zu den Beitrittskandidaten rechtfertigt diese regionalpolitische Perspektive, sondern auch die spezifischen Sorgen und Ängste, die die Bürger der neuen Bundesländer mit der Osterweiterung verbinden. Besonders die Furcht, dass durch die Osterweiterung und die Integration der Arbeitsmärkte die schon heute zu hohe Arbeitslosigkeit weiter steigen wird, prägt die Diskussion. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der für Westdeutschland relativ unbedeutend ist. Es geht um die Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Förderpolitik der EU. Zur Zeit ist Ostdeutschland anders als Westdeutschland uneingeschränkt Ziel 1 – Gebiet. Diese Einordnung ist durch die Agenda 2000 bis zum Jahr 2006 abgesichert. Aber Ostdeutschland muss davon ausgehen, dass es nach der Vollmitgliedschaft der Beitrittskandidaten zu einer

¹ Aus der Vielzahl von Arbeiten seien erwähnt: BAUER/ZIMMERMANN (1999), BOERI/BRÜCKER (2000), KEUSCHNIGG/KEUSCHNIGG/KOHLER (1999), KOHLER (2000).

² Eine ausführliche Darstellung findet man bei RIBHEGGE (2000).

Neueinteilung der Ziel 1 – Gebiete kommen wird und es aus dieser Kategorie herausfallen wird. Entsprechend befürchten die ostdeutschen Länder, dass durch die Osterweiterung sowohl die Fördermittel aus Brüssel spärlicher fließen und sie sich vom Nettoempfänger zum Nettozahler wandeln als auch durch die dann strengeren EU-Auflagen ihre eigenen Fördermöglichkeiten eingeschränkt werden.³

Während bei den ostdeutschen Bürgern eher eine skeptische Meinung zur Osterweiterung vorherrscht, ist die Beurteilung der Osterweiterung unter den Ökonomen, die die positiven Wohlfahrtseffekte der Osterweiterung hervorheben, durchweg positiv. Sie betonen die komparativen Kosten- und Spezialisierungsvorteile, die Zunahme der Produktvielfalt sowie die Intensivierung des Wettbewerbs durch die Marktintegration. Des Weiteren wird auf die bessere Nutzung von Skalenerträgen durch den größeren Markt und auf mögliche Agglomerationseffekte sowie Wachstumsimpulse hingewiesen. Per saldo – unter Verwendung des Kaldor-Hicks-Kriteriums – werden durch die Osterweiterung alle potenziell besser gestellt. Da das Kaldor-Hicks-Kriterium nur eine hypothetische Kompensation beinhaltet, besagt dies aber nicht, dass alle auch tatsächlich besser gestellt werden.

Vielmehr sind bei der Öffnung des Güter- und Arbeitsmarktes immense Allokations- und Verteilungseffekte zu erwarten, wie sie u. a. die reine Außenwirtschaftstheorie aufzeigt.

Zentrale These dieses Beitrages ist die Überlegung, dass sich in den neuen Bundesländern die strukturschwachen, weniger international wettbewerbsfähigen Regionen konzentrieren. Dies soll nicht zur pauschalen These führen, dass Ostdeutschland generell der Verlierer der Osterweiterung sein wird. Dagegen sprechen schon die dynamischen Regionen im Speckgürtel von Berlin, die Ballungsgebiete um Dresden und Leipzig. Gezeigt werden soll aber, dass einige Probleme, die für Westdeutschland nur marginale Bedeutung besitzen, in Ostdeutschland von erheblicher Brisanz sein werden und wirtschaftspolitischer Aufmerksamkeit bedürfen.

Die Anpassungsschwierigkeiten Ostdeutschlands und seiner Grenzregionen sind zentraler Schwerpunkt dieser Analyse. Die Darstellung der ostdeutschen Anpassungsschwierigkeiten dient aber nicht dazu, Argumente gegen die Osterweiterung zu liefern. Dies wäre nicht nur ökonomisch unsinnig, sondern würde von einem politischen Einfluss der ostdeutschen Länder in der EU ausgehen, der höchstens ansatzweise vorhanden ist. Vielmehr soll aufgezeigt werden, dass die Osterweiterung für die neuen Bundesländer einen immensen Handlungsbedarf beinhaltet und dass dieser Anpassungsprozess von ihnen allein nicht bewältigt werden kann.

Ein grundlegendes Dilemma der ostdeutschen Länder liegt darin, dass sie im Vergleich zu Westdeutschland nicht so international wettbewerbsfähig sind. Dass solch eine Asymmetrie zwischen Ost- und Westdeutschland existiert, kann man an

³ Die negativen Auswirkungen, die sich aus der Osterweiterung für die regionale Wirtschaftsförderung durch die EU für die ostdeutschen Länder ergeben, untersucht detailliert WEIMANN (2000).

folgenden drei Indikatoren festmachen. Die Arbeitsproduktivität und die Lohnstückkosten stellen sich in den neuen Bundesländern wesentlich ungünstiger als in Westdeutschland dar. Die Exportquote der neuen Bundesländer ist wesentlich niedriger als in den alten Bundesländern. Vergleicht man die RCA –Werte Ost- und Westdeutschlands, so stellt man fest, dass Produkte wie Investitionsgüter, Güter mit hoher Qualität usw., die international besonders wettbewerbsfähig sind, in Westdeutschland relativ mehr produziert werden als in Ostdeutschland. All dies spricht dafür, dass die Anpassungsschwierigkeiten der ostdeutschen Wirtschaft bei der Osterweiterung der EU wesentlich gravierender als die der westdeutschen sein werden.

Warum aber stellen sich zehn Jahren nach der Wiedervereinigung die Produktionsbedingungen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland immer noch relativ ungünstig dar, und warum sind die neuen Bundesländer so wenig wettbewerbsfähig für die Osterweiterung der EU gewappnet? Betrachtet man die immensen West-Ost-Transfers in der Bundesrepublik, so müsste man eigentlich einen immensen Wachstumsschub erwarten, wenn man diese finanzielle Hilfe in Ostdeutschland effizient genutzt hätte. Nun zeigt sich aber, dass sich die Kapitalausstattung der ostdeutschen Unternehmen auch heute immer noch schlechter als in Westdeutschland darstellt. Geht man von einer neoklassischen Produktionsfunktion aus, so hat die mit der schlechten Kapitalausstattung einhergehende relativ höhere Arbeitsintensität in Ostdeutschland zur Folge, dass die Arbeitsproduktivität entsprechend niedriger als in Westdeutschland ist. Die ungünstige Kapitalausstattung ist nach BOSS/ROSENSCHON (1996) u. a. darauf zurückzuführen, dass die Transfers überwiegend in den konsumtiven Bereich geflossen sind. Der hohe Anteil an konsumtiver Verwendung der Transfers hat nicht nur den Spielraum für private und öffentliche Investitionen, die notwendige Bedingung für eine gute Exportbasis sind, reduziert, sondern auch preisliche Anreize für den relativ hohen Anteil der Produktion lokaler Güter geschaffen, die aufgrund extrem hoher Transportkosten, vor dem internationalen Wettbewerb abgeschottet sind.⁴ Der relativ hohe Anteil der Produktion lokaler Güter führt automatisch dazu, dass sich die Unternehmen sehr stark auf ihre regionalen Absatzmärkte konzentrieren und die globalen Absatzchancen eher vernachlässigen. Diese Konzentration auf lokale Güter ist u. a. Konsequenz des unzureichenden Angebots an qualitativ hochwertigen Gütern in Ostdeutschland, mit denen man Markteintrittsbarrieren weltweit überwinden kann (siehe obigen Hinweis auf RCA – Werte). Aufgrund ihrer unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit haben sich die ostdeutschen Unternehmen zu stark auf eine reine Nischenstrategie konzentriert, um sich vor dem internationalen Wettbewerb zu schützen.

⁴ Siehe hierzu im einzelnen SCHMIDT (1996).

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird heute immer mehr durch die Ausstattung mit Humankapital bestimmt. Hier liegen aber immense Defizite in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland vor.⁵ Zum einen ist das Forschungspotential zu Beginn des Transformationsprozesses mehr oder weniger weggebrochen, wie dies u. a. HORNSCHILD/SCHERZINGER (1995) nachweisen. Zum anderen haben sich im Transformationsprozess viele Qualifikationen entwertet, was zu einer weiteren Reduzierung des Humankapitalbestandes führte. Besonders negative Effekte auf den Humankapitalbestand gehen von der hohen Langzeitarbeitslosigkeit aus, die in den neuen Bundesländern wesentlich höher als in den alten Bundesländern ist. Verstärkt wird dieser Dequalifizierungsprozess durch das unzureichende Angebot an qualifizierten betrieblichen Ausbildungsplätzen sowie durch die ungebrochene Abwanderung junger qualifizierter Arbeitskräfte aus strukturschwachen Regionen.

All diesen negativen Entwicklungstendenzen kann man entgegenhalten, dass Ostdeutschland bei der Osterweiterung einen strategischen Vorteil gegenüber Westdeutschland besitzt: die Grenznähe. Dieser Standortvorteil relativiert sich aber schnell, wenn man an die unzureichende Grenzabfertigung an der EU-Außengrenze zu den Beitrittskandidaten denkt.

Während in den Handelsbeziehungen der EU zu den Ländern der Dritten Welt der interindustrielle Handel dominiert, entfaltet innerhalb der hochentwickelten Industriestaaten der intraindustrielle Handel eine besondere Dynamik. Nach Welfens (1995) vollzieht sich der intraindustrielle Handel aber größtenteils in multinationalen Unternehmen. Die ostdeutsche Wirtschaft ist aber nach RAGNITZ (1996) durch einen großen Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) geprägt.⁶ Multinationale Unternehmen mit Sitz in Ostdeutschland existieren nicht. Um in den intraindustriellen Handel integriert zu werden, müssen die ostdeutschen KMU's erhebliche Markteintrittsbarrieren überwinden. Der intraindustrielle Handel vollzieht sich über fest etablierte Netzwerke, in denen sich unter den Teilnehmern ein besonderes Vertrauensverhältnis aufgebaut hat, und so die Akteure ihre spezifische Reputation im Verband erworben haben. Über dieses Sozialkapital verfügen die relativ jungen KMUs in Ostdeutschland nicht. Und das Sozialkapital, das im RGW aufgebaut worden ist, ist weitgehend im Transformationsprozess entwertet worden und schafft den ostdeutschen Unternehmen keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber den westdeutschen.

⁵ Entsprechend sieht das BMBF (2000, 41) die unzureichende Integration der neuen Bundesländer in die weltweite Arbeitsteilung in „einem geringen Anteil forschungs- und wissensintensiver Wirtschaftszweige, dem geringen Industriebesatz und einer geringen Anzahl an forschenden Unternehmen“.

⁶ Nach Berechnungen von HÜBNER (2000, 7) stehen 100 industriellen ostdeutschen Großbetrieben rund 1820 westdeutsche gegenüber.

Der relativ geringe Absatz ostdeutscher Unternehmen im Vergleich zu westdeutschen Unternehmen bedingt, dass die ostdeutschen KMUs Technologien mit relativ niedrigen Fixkosten, aber relativ hohen variablen Kosten wählen. Bei niedriger Stückzahl ist dies die kostengünstigere Technologie im Vergleich zu der von vielen westdeutschen großen Unternehmen gewählte Technologie relativ hoher Fixkosten und relativ niedriger Grenzkosten. Die von ostdeutschen Unternehmen gewählte Technologie stellt sich aber im nachhinein als wettbewerbshinderlich dar, wenn ostdeutsche Unternehmen im Exportgeschäft erfolgreich sein wollen, da jenseits einer kritischen Stückzahl die Durchschnittskosten höher als bei einer von Anfang an auf Massenproduktion ausgerichteten Technologie sind. Von daher haben die KMUs in Ostdeutschland aufgrund ihrer Kleinheit einen technologischen Nachteil, der umso bedeutsamer ist, je höher die Kosten der Technologieumstellung sind.

Wenn sich die ostdeutschen KMUs nicht auf ein reines Exportgeschäft beschränken wollen und ihre Marktbeziehungen im Ausland intensivieren wollen, so verlangt die erforderliche Markterschließung im Ausland Direktinvestitionen. Sieht man sich die Auslandsinvestitionen der ostdeutschen Unternehmen an, so sind diese im Vergleich zu Westdeutschland recht gering.

Gerade im dynamischen Dienstleistungssektor sind zur ausländischen Markterschließung Direktinvestitionen notwendig, da viele Dienstleistungen (Banken, Versicherungen usw.) auch heute noch im wesentlichen lokale Güter darstellen. Diese Chancen können aber ostdeutsche KMUs nur unzureichend realisieren, da sie aus einer Vielzahl von Gründen nicht in der Lage sind, die notwendigen Direktinvestitionen zu tätigen.⁷

Zum einen ist bei dem Großteil der ostdeutschen KMUs die Kapitaldecke relativ kurz, so dass Auslandsinvestitionen oft an der Finanzierungsfrage scheitern. Insbesondere fehlt den Unternehmen der lange Atem, um unvermeidliche Defizite in der Anlaufphase zu finanzieren. Aufgrund der ungünstigen Gewinnsituation als auch aufgrund der niedrigen Rücklagen sind die Unternehmen auf relativ schnell zu realisierende Gewinne aus und gezwungen, auf erst langfristig rentable Direktinvestitionen zu verzichten. Zum anderen verhalten sich KMUs meist risikoaverser als große Unternehmen, da sie nicht so leicht ihr Risiko diversifizieren können. Hinzu kommt eine gewisse Skepsis gegenüber Geschäftspartnern aus den Beitrittsländern. Die Kooperationsbereitschaft ist – vielleicht auch aufgrund persönlicher Vorurteile – relativ gering. Dieses personale Element hat in bürokratischen Einrichtungen wie Großunternehmen nicht den Stellenwert, da dort mehr formalisierte und relativ unpersönliche Beziehungen vorherrschen. Gerade im Bereich der internationalen

⁷ Diese Argumente sind zum Teil auch relevant, wenn es um die Erklärung der Innovationsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft geht. Nach Berechnungen des BMBF (2000, i) entfiel auf KMUs mit weniger als 500 Beschäftigten in Ostdeutschland 65 % der FuE-Aufwendungen (Westdeutschland 15 %). Zu den spezifischen Innovationshemmnissen von KMUs siehe auch BMBF (2000, 57 f).

Handelsbeziehungen besitzen so die westdeutschen Großunternehmen einen immensen Vorteil gegenüber ostdeutschen KMUs. Sie können für das Auslandsgeschäft ohne Schwierigkeiten qualifiziertes Management engagieren,⁸ während bei den ostdeutschen KMUs das Auslandsgeschäft mangels Sprachkompetenz und unzureichender Ausländerfahrung oft scheitert.

II. Migrationsvolumen und -struktur der Osterweiterung

1. *Ängste und Sorgen*

Während durch die Assoziierungsabkommen die Beitrittskandidaten schon über die Grundfreiheiten des freien Güter- und Kapitalverkehrs verfügen können, kommen mit der Vollmitgliedschaft die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit (Liberalisierung des Arbeitsmarktes) hinzu. Der so entstehende integrierte Arbeitsmarkt wird zu Migrationbewegungen führen, deren Ausmaß unterschiedlich eingeschätzt wird.

Einerseits wird u. a. darauf hingewiesen, dass durch die Osterweiterung im Wesentlichen die schon heute existierende meist illegale Beschäftigung nur legalisiert wird, so dass sich die zusätzliche Migration stark relativiert. Des Weiteren wird aus der Perspektive der gesamten Europäischen Gemeinschaft darauf hingewiesen, dass die Migrationseffekte aus der Makrosicht marginal sind. Andererseits befürchten viele Grenzregionen, wie Ost-Österreich, Bayern, Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erhebliche negative Auswirkungen für ihren Arbeitsmarkt. Diese Befürchtungen werden noch dadurch verstärkt, dass diese Grenzregionen durch relativ hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet wird. Entsprechend befürchten sie, dass es durch die Öffnung des Arbeitsmarktes für billige mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte zu einem Verdrängungswettbewerb kommt und die schon zu hohe Arbeitslosigkeit weiter ansteigt. Insbesondere befürchtet man, dass gerade die gering qualifizierten Arbeitskräfte besonders unter diesem Verdrängungswettbewerb leiden werden. Des Weiteren ist man besorgt, dass es zu einem verstärkten Prozess des Lohndumping und zu einem ruinösen Wettbewerb der Lohnunterbietung und letztlich zu einer reinen Ausbeutung der Arbeitskräfte ohne signifikanten positiven Beschäftigungseffekt kommt. Entsprechend werden von den Betroffenen Übergangsregelungen für den Arbeitsmarkt und Zugangsbeschränkungen für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte gefordert.

Es ist sinnvoll zu fragen, mit wie viel Migranten bei der Liberalisierung des Arbeitsmarktes durch die Osterweiterung zu rechnen ist. Betrachtet man das empirische Material zur europäischen Migration, so stellt man einerseits fest, dass es eine große Anzahl von empirischen, methodisch recht unterschiedlichen Arbeiten (Be-

⁸ Dies zeigt sich z. B. bei den polnischen Absolventen der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität, die zu einem Großteil nach ihrem Diplom von großen Unternehmen beschäftigt werden, die sich in Polen engagieren.

fragungen, Simulationsstudien usw.) gibt, dass aber die quantitativen Schlussfolgerungen sehr stark divergieren, so dass die empirische Basis zur Abschätzung der Wanderungsströme recht schwach ist.⁹ Dennoch lässt sich aus den empirischen Arbeiten ein gewisser Konsens herauskristallisieren.

Die Migrationseffekte der Osterweiterung sind für die Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten marginal und vernachlässigbar. Insgesamt rechnen BOERI/BRÜCKER (2000) mit ungefähr 335.000 Personen, die in die bisherigen Mitgliedsstaaten der EU jährlich zuwandern. Davon sind cirka 35 % Arbeitnehmer. Dabei konzentriert sich die Wanderung im Wesentlichen auf die beiden Länder Bundesrepublik und Österreich. Auch wenn diese Migration keinen gravierenden Einfluss auf den deutschen Arbeitsmarkt hat, rechnen BOERI/BRÜCKER (2000) aber damit, dass die Wanderung einen „spürbaren Einfluss auf die Regionen an der unmittelbaren Grenze zu den MOEs“ bewirkt. Für die Grenzregionen kommen zur Zuwanderung noch die Pendlerbewegungen hinzu, deren quantitatives Ausmaß noch schwerer abschätzbar ist.

2. *Determinanten und Auswirkungen der Migration*

Um das Ausmaß der Migration zu bestimmen, sollte man nicht allein auf die empirischen Arbeiten zurückgreifen, die mit der grundlegenden Schwäche verbunden sind, dass sie letztlich modifizierte Trendextrapolationen darstellen und in der Vergangenheit kein Migrationsprozess von ähnlicher Dimension vorlag.

Von daher ist es sinnvoll, auf theoretische Überlegungen einzugehen und zu fragen, was die Determinanten der Migration sind. Dabei haben sich folgende Determinanten herauskristallisiert. Eine entscheidende Determinante ist der Einkommensunterschied zwischen Aufnahme- und Abgabeland. Vergleichen wir die Einkommenssituation zwischen den jetzigen EU-Mitgliedsstaaten und den Beitrittskandidaten, so stellen BOERI/BRÜCKER (2000) Pro-Kopf-Einkommensunterschiede in der Relation von 10:1 zu laufenden Wechselkursen fest. Berücksichtigt man, dass die Lebenshaltungskosten in den Beitrittsländern systematisch niedriger sind, so kommt man in Kaufkraftparitäten gemessen immer noch zu einer Relation von 3:1. Dies spiegelt ein gravierendes Einkommensgefälle wider, das es in diesen Ausmaß bisher bei keiner Erweiterungsrunde der EU gegeben hat.

Hinzu kommt, dass diese Einkommensdifferentiale nach dem Beitritt nicht in absehbarer Zeit entscheidend abgebaut werden. Von daher ist es naiv zu glauben, dass der einkommensbedingte Wanderungsdruck in den MOE-Staaten ein rein temporäres Phänomen darstellt. Aus der Perspektive der neuen Bundesländer relativiert sich aber diese pessimistische Perspektive. Da es immer noch erhebliche

⁹ Einen umfassenden Überblick über die unterschiedlichen Schätzungen zum Migrationspotential und der großen Varianz in den Ergebnissen findet man bei HÖNEKOPP (1999, 15 f). Ein Horrorszenario zeigt SINN (2000a, 5) unter Verweis auf eine englische Studie auf. Danach werden 6 % aller Polen, 16 % aller Bulgaren und 27 % aller Rumänen bei der Osterweiterung ihr Heimatland verlassen, so dass insgesamt 11 Millionen Migranten die zehn Beitrittskandidaten verlassen werden.

Einkommensunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland – insbesondere bei den Bruttoeinkommen, nicht so bei den Transfers – gibt, stellt für die Migranten Westdeutschland die wesentlich attraktivere Aufnahme-Region dar. Da sich die Einkommensnivellierung zwischen Ostdeutschland und den Beitrittskandidaten auch noch in absehbarer Zeit schneller als zwischen Westdeutschland und den Beitrittskandidaten vollzieht, wird das Migrationsproblem in den neuen Bundesländern – sieht man von den Pendlerbewegungen ab – nicht so gravierend sein, wie dies oft in Ostdeutschland befürchtet wird. Für Migranten ist nun mal Ostdeutschland, sieht man von Ballungszentren wie Berlin, Dresden usw. ab, nicht die erste Wahl.

Dass Ostdeutschland für Migranten wenig attraktiv ist, wird noch deutlicher, wenn wir uns der zweiten Determinante der Migration, der Unterschiede in den Arbeitslosenraten, zuwenden, die wohl noch bedeutsamer als die erste ist. Der Druck zur Abwanderung ist besonders groß, wenn Arbeitskräfte entlassen werden und vor Ort keine Beschäftigung finden. Vergleichen wir die Arbeitslosenraten in West- und Ostdeutschland und berücksichtigen wir die für Ostdeutschland besonders hohe versteckte Arbeitslosigkeit, so stellen wir ein erhebliches Ost-Westgefälle fest.

Diese erheblichen Unterschiede in den Arbeitslosenzahlen haben zur Folge, dass Ostdeutschland ein wenig attraktiver Adressat für Migranten ist, auch wenn die räumliche Nähe zu den MOE-Staaten gegeben ist.

Dies stellt sich aber anders dar, wenn es um Pendlerbewegungen im Grenzgebiet geht. Hier ist eine gewisse Dynamik zu erwarten.

Gerade die Diskussion über die Ausländerfeindlichkeit in Ostdeutschland hat deutlich gemacht, dass für Migranten ostdeutsche Regionen wenig anziehend sind, so dass die angebliche Gefahr von aus dem Osten einströmenden Massen von Arbeitskräften gerade für Ostdeutschland mehr auf irrationalen Ängsten als auf einem rationalem Kalkül beruhen.

Eine weitere Determinante der Migration sorgt dafür, dass sich die Migrationsströme nicht auf Ostdeutschland und seine östlichen Grenzgebiete konzentrieren. Migrationsströme sind sehr stark pfadabhängig. Migrationsentscheidungen über den Bestimmungsort der Migration werden unter hohen Informationsdefiziten getroffen. Man weiß relativ wenig über den potenziellen Arbeitsplatz im möglichen Aufnahmeland. Deshalb ist man bei seiner Entscheidung sehr stark auf informelle Informationskanäle angewiesen. Wichtige Informationsträger sind dabei diejenigen, die schon früher migriert sind und zu Besuch oder aus anderen Gründen u. U. kurzfristig in ihr ursprüngliches Heimatland zurückgekehrt sind. Sie haben die Neigung, ihre neue Wirkungsstätte relativ positiv darzustellen, um ein gewisses Ansehen als erfolgreicher Migrant im Heimatland aufzubauen. Diese informellen Informationsnetzwerke lassen die Attraktivität des einmal gewählten Migrationsziels in einem besonders positiven Licht erscheinen. Des Weiteren wer-

den sich Migrationskandidaten eher für die Regionen entscheiden, für die sie ausreichende Informationen besitzen. Dass Migrationsprozesse kumulative Entwicklungen vollziehen, liegt auch darin, dass sich in der neuen Wahlheimat soziokulturelle Netzwerke herausbilden, die diesen Standort besonders für Zuzügler attraktiv erscheinen lassen. Zum einen findet man die soziale Nähe zu ehemaligen Mitbürgern der eigenen Kultur, und zum anderen erleichtern diese den Integrationsprozess und helfen, Anfangsschwierigkeiten zu überwinden.

Betrachtet man die etablierten Netzwerke von Migranten, so führt Ostdeutschland in dieser Beziehung ein Schattendasein.

Als letzte Determinante der Migration sind die Handelsbarrieren bei Gütern und Dienstleistungen anzuführen. Je höher die Barrieren sind, umso schwieriger ist es für die Beitrittskandidaten, den Faktor Arbeit über den Export arbeitsintensiver Produkte und Dienstleistungen anstelle der direkten Migration zu transferieren. Je stärker die Handelsbarrieren sind, umso stärker ist entsprechend der Migrationsdruck. Da mit der Vollmitgliedschaft der Beitrittskandidaten im gemeinsamen Markt die letzten Handelsbarrieren – und dies gilt besonders für den arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Bereich – wegfallen, wird der Migrationsdruck abnehmen, sofern die Beitrittskandidaten – und das ist das entscheidende Problem – bei den arbeitsintensiven Gütern und Dienstleistungen tatsächlich wettbewerbsfähig sind. Sind sie das aber nicht, so wird die Liberalisierung auf dem Gütermarkt den Migrationsdruck eher noch verschärfen. Gerade die westlichen (und noch stärker die nicht so relevanten östlichen) Grenzregionen der Beitrittskandidaten sind mit ihrer ländlichen Struktur relativ wenig international wettbewerbsfähig, so dass sich im Grenzbereich durch die Handelsliberalisierung der Migrationsdruck eher erhöht.

Die Möglichkeit, den Faktor Arbeit über arbeitsintensive Güter zu exportieren, macht deutlich, dass die Strategie, den deutschen Arbeitsmarkt mittels Übergangsregelungen und einer Beschränkung in der Freizügigkeit abzuschotten, wenig erfolgreich sein wird.

Bisher haben wir uns im Rahmen der Osterweiterung auf eine Variante der Freizügigkeit beschränkt – die Arbeitnehmerfreizügigkeit – und andere wichtige Varianten vernachlässigt. Durch die Vollmitgliedschaft erhalten die Beitrittskandidaten neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit. Letztere ist schon durch die Assoziierungsabkommen bei denjenigen Dienstleistungen realisiert, die handelbar sind, die also keine persönlich vor Ort zu erbringenden Dienstleistungen darstellen.

Die zusätzlich gewonnene Freiheit für Dienstleistungen hat erhebliche Relevanz bei der Erstellung von lokalen (nichthandelbaren) Dienstleistungen, die besonders im Handwerk erbracht werden und die meist sehr arbeitsintensiv sind. Diese Freiheit bei den lokalen Dienstleistungen hat für die ostdeutschen Länder einen wesentlich höheren Stellenwert als für Westdeutschland. Zum einen ist der Anteil lokaler Güter

und Dienstleistungen in Ostdeutschland – wie schon ausgeführt – relativ hoch. Zum anderen ist die Erstellung von lokalen Dienstleistungen besonders für Pendler attraktiv, so dass sich diese Aktivitäten auf den grenznahen Bereich konzentrieren werden.

All dies wird zu einer erheblichen Wettbewerbsintensivierung im Bereich lokaler Güter und Dienstleistungen führen und das Handwerk in Ostdeutschland, dem eine erhebliche beschäftigungspolitische Schlüsselstellung zukommt, stark unter Druck setzen.

Folgende Überlegungen werden entsprechend vom Handwerk zur Freizügigkeit angestellt:¹⁰ Geht es um die Arbeitnehmerfreizügigkeit, so wird diese vom Handwerk im Prinzip als positiv angesehen. Während die ausländische Konkurrenz in den MOE-Ländern auf billigere Arbeitskräfte zurückgreifen konnte, stand diese Möglichkeit dem deutschen Handwerk aufgrund der Werksvertragskontingente usw. nur beschränkt zur Verfügung. Von daher verschafft die Arbeitnehmerfreizügigkeit dem Handwerk den Zugriff auf billigere Arbeitskräfte, was positiv gesehen wird. Natürlich können diese Arbeitnehmer nicht im Gastland zu MOE-Löhnen entlohnt werden. Wenn aber der Arbeitgeber nicht tarifvertragsgebunden ist, da er – wie in Ostdeutschland typisch – nicht im Arbeitgeberverband ist, kann er den Lohn frei mit den Migrant*innen aushandeln. Anders ist dies bei den Sozialabgaben. Für die gilt das deutsche Sozialrecht. Insgesamt sehen die Handwerker durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit ihre eigene Wettbewerbsposition gestärkt, da sie durch sie kostenmäßig entlastet werden und die Position der inländischen Arbeitnehmer geschwächt wird.

Schon kritischer beurteilt das Handwerk die Niederlassungsfreiheit. Durch sie erhöht sich der Wettbewerb unter den Anbietern, da die Zuwanderung Selbständiger das Angebot für die Konsumenten erweitert. Da aber das Handwerk stark reguliert ist und auch Ausländer den nationalen Regulierungen unterliegen, kommt es hier zu keinen Wettbewerbsverzerrungen. Insbesondere fordert das Handwerk, dass der Große Befähigungsnachweis weiter gültig ist, durch den eine starke Markteintrittsbarriere geschaffen wird.

Die Niederlassungsfreiheit führt auch deshalb zu keinen Wettbewerbsverzerrungen, da die ausländischen Arbeitgeber Arbeitskräfte nur zu Konditionen des deutschen Arbeits- und Sozialrechts beschäftigen dürfen. Für sie gelten im Prinzip die gleichen Lohn- und Lohnnebenkosten, Lebenshaltungskosten sowie Umweltauflagen. Sie unterliegen der deutschen Gewerbeordnung.

Besonders kritisch wird aber die Freiheit bei lokalen Dienstleistungen gesehen. Diese Dienstleistungen werden meist von Pendlern oder Arbeitskräften, die nur vorübergehend in der Bundesrepublik beschäftigt sind, erbracht. Bei diesen lokalen

¹⁰ Entsprechende Überlegungen findet man auch bei der Wirtschaftskammer Österreich (1999) für das österreichische Grenzgebiet.

Dienstleistungen ergeben sich bei der vollkommenen Freizügigkeit erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, wie das Berliner Beispiel im Bausektor gezeigt hat. Ausländische Arbeitgeber, deren Beschäftigte nur vorübergehend in der Bundesrepublik beschäftigt sind, unterliegen nicht dem deutschen Arbeits- und Sozialrecht, sondern dem ihres Heimatlandes. Wenn ausländische Unternehmen überwiegend Pendler beschäftigen, sind die Lebenshaltungskosten ihrer Arbeitnehmer niedriger, so dass sie nicht nur niedrigere Lohnnebenkosten, sondern auch niedrigere Löhne tragen müssen. Daraus ergeben sich erhebliche Wettbewerbsvorteile für ausländische Anbieter von lokalen Dienstleistungen, die im Grenzgebiet die deutschen Anbieter in existentielle Schwierigkeiten bringen können. Diese Schwierigkeiten werden umso gravierender sein, je stärker die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt und die Dienstleistungsfreiheit ausgeweitet wird.

III. Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Osterweiterung

Als Fazit der obigen Überlegungen können wir schlussfolgern, dass die Osterweiterung der EU zu ganz unterschiedlichen Interessenlagen führt. Für die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist die Osterweiterung aus wirtschaftspolitischer Sicht – nicht aus der der Perspektive des EU-Haushaltes – kein zentrales Problem. Völlig anders stellt sich die Situation in den Regionen an der EU-Außengrenze zu den Beitrittskandidaten dar. Für sie ist die Osterweiterung ein zentrales Anliegen. Dies gilt sowohl für die Migrationsströme, die große Teile Deutschlands und Österreichs betreffen, als auch für die sich im Grenzgebiet konzentrierenden Pendlerbewegungen.

In der politischen Diskussion des durch die Osterweiterung geschaffenen integrierten Arbeitsmarktes steht die Forderung nach Regulierung der Zuwanderung durch Übergangsregelungen im Vordergrund. Abgesehen davon, dass diese Regulierung innerhalb der EU nur schwer durchsetzbar ist, ist auch ihre Effizienz zu bezweifeln. Wichtiger als Beschränkungen der EU-Vorschriften sind Aktivitäten der EU zur Minderung des Wanderungsdrucks in den Beitrittsländern. Besondere Bedeutung kommt dabei dem *acquis communautaire* zu. Während man einerseits zum Schutz des deutschen und österreichischen Arbeitsmarktes Übergangsregeln fordert, ist man andererseits der EU nur wenig bereit, Übergangsregeln für die Beitrittskandidaten bei dem Gemeinschaftsrecht zuzulassen. Je konsequenter aber das Gemeinschaftsrecht angewendet wird, umso größer ist der Wanderungsdruck in den Beitrittsländern. Dies zeigt sich z. B. an den Umwelt- und Qualitätsstandards der EU, die die Beitrittsländer nur schwer erfüllen können. Wenn diese konsequent angewandt werden, so müssen viele Unternehmen, die in absehbarer Zeit die Normen nicht erfüllen können, schließen. Dies würde den Strukturwandel erheblich verschärfen und zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen, die den Migrationsdruck erhöht. Insbesondere sollten Ausnahmeregelungen bei den Beihilfen der Beitrittsländer für ihre strukturschwachen Unternehmen gewährt werden, auch wenn dies zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Insbesondere sollte die EU die Beitrittskandidaten

nicht von den direkten Agrarbeihilfen ausschließen, wie dies die Agenda 2000 vorsieht. Dem Agrarsektor kommt in den Beitrittsländern eine strategische Bedeutung zu. Dies gilt besonders für Polen mit einem Beschäftigtenanteil von 25 %. In diesem Sektor ist schon heute die Arbeitslosigkeit recht hoch.

Betrachtet man die in der Agenda vorgesehenen Strukturhilfen und ihre Verteilung, so hat man den Eindruck, dass es mehr um Besitzstandswahrung als um echte Hilfen für die Beitrittsländer geht. Es muss aber gesagt werden: Je besser seitens der EU den Beitrittsländern bei ihrer Strukturanpassung geholfen wird, umso geringer ist der Migrationsdruck.

Grundlegend ist die weitere Förderung des Aufbaus Ost. In vielen Bereichen existiert immer noch ein erheblicher Nachholbedarf in Ostdeutschland, auch wenn einige Regionen den Anschluss an Westdeutschland realisiert haben. Hervorzuheben sind die immer noch immensen Defizite Ostdeutschlands im Infrastrukturbereich. Dies geht von der Verkehrsinfrastruktur bis hin zum Bereich der Ausstattung im Hochschulbereich.

Besondere Bedeutung kommt dem Ausbau der Grenzübergänge zu. Auch wenn diese in einigen Jahren wegfallen, so ist es doch notwendig, die Verkehrsverbindungen zwischen Deutschland und Polen gerade an der Oder auszubauen. Dies ist besonders deshalb notwendig, da sich der West-Ost-Gütertransfer im wesentlichen auf den Grenzübergang in Frankfurt (Oder) konzentriert.

Bei der Diskussion der Auswirkung der Osterweiterung auf die neuen Bundesländer findet man immer wieder zwei diametral widersprüchliche Positionen: Die eine fatalistische Position besagt, wir haben keine Chance gegen das Lohndumping des Ostens nach der Erweiterung. Bei dieser resignierenden Position fordert man in erster Linie Übergangsregelungen, Einschränkung des Wettbewerbs und staatliche Hilfe von außen, sei es des Bundes oder der EU.

Die andere Position versteht Ostdeutschland als Tor des Ostens¹¹. Wird dieses Tor erst einmal geöffnet, dann wird es allen besser gehen. Man muss nur abwarten. Beide Extrempositionen sind fatal, setzen sie doch auf eine Eigengesetzlichkeit der Osterweiterung, die sowohl im Positiven wie im Negativen nicht beeinflussbar ist, so dass die Osterweiterung als ein Schicksalsschlag mystifiziert wird.

Diese deterministische Einstellung ist aber verheerend. Inwieweit sich die Osterweiterung für die ostdeutsche Wirtschaft und ihre Grenzregionen positiv auswirkt, bestimmen letztlich die ostdeutschen Akteure in Wirtschaft und Politik selbst. Sie entscheiden durch ihr Handeln, ob die Osterweiterung eine Erfolgsstory wird oder nicht. Um aber die Osterweiterung gezielt beeinflussen zu können, muss man die Stärken und Schwächen Ostdeutschlands kennen. Diese sollen in diesem Beitrag

¹¹ In Anlehnung an BURDA (2000, 83) kann man die beiden Positionen als Schreckens- bzw. als Traum-szenario bezeichnen.

sowohl für den Güter- als auch den Arbeitsmarkt aufgezeigt werden. Dabei soll gezeigt werden, dass die Osterweiterung für Ostdeutschland und besonders für ihre Grenzgebiete, die ja immer noch nicht ihren Transformationsprozess nach der Wiedervereinigung abgeschlossen haben, eine wesentlich größere Herausforderung als für Westdeutschland darstellt.

Literaturverzeichnis

- BAUER, TH./ZIMMERMANN, K. F. (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, Discussion Paper IZA Bonn und CEPR London.
- BMBF (Hrsg.) (2000): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bonn.
- BOERI, T./BRÜCKER, H. (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Final Report, Berlin und Mailand.
- BOSS, A./ROSENSCHON, A. (1996): Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Diskussionsbeiträge.
- BURDA, M. C. (2000): Mehr Arbeitslose – Der Preis für die Osterweiterung?, in: L. Hoffmann (Hrsg.): Erweiterung der EU, Berlin, S. 79-102.
- HÖNEKOPP, E (2000): EU-Osterweiterung: mögliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Union (Schwerpunkt Arbeitskräftefreizügigkeit, IAB, Bereich 1(V/1-Hö).
- HORNSCHILD, K./SCHERZINGER, A. (1995): Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland, in: DIW - Wochenbericht, 62. Jg., S. 143-153.
- HÜBNER, W. (2000): Ungünstige wirtschaftliche Bedingungen für die berufliche Kompetenzentwicklung der Ostdeutschen, QUEM-Bulletin, H.3, S. 5-9.
- KEUSCHNIGG, CH./KEUSCHNIGG, M./KÖHLER, W. (1999): Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? Germany, Study XIX/B1/9801.
- KÖHLER, W. (2000): Wer gewinnt, wer verliert durch die Osterweiterung der EU?, in: L. Hoffmann (Hrsg.): Erweiterung der EU, Berlin, S. 27-77.
- RAGNITZ, J. (1996): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsdefizite in den neuen Bundesländern, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Nachlassende Wachstumsdynamik in Ostdeutschland, Bonn, S. 1-13.
- RIBHEGGE, H. (1998): Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung für die neuen Bundesländer im Transformationsprozeß, in: W. ZOHLNHÖFER (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin, S. 177-201.
- RIBHEGGE, H. (2000): Die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union für die neuen Bundesländer (im Druck).

- SINN, H.-W. (2000): EU Enlargement and the Future of the Welfare State, CESifo Working Paper No. 307.
- SCHMIDT, K.-D. (1996): Was verschafft der ostdeutschen Wirtschaft eine breite Exportbasis?, in: C. Köhler, R. Pohl (Hrsg.): Aspekte der Transformation in Ostdeutschland, Berlin, S. 179-196.
- WEIMANN, J. (2000): Europäische Regionalpolitik und Osterweiterung, ifo Schnelldienst, H. 1-2, S. 8-14.
- WELFENS, P. J. J. (1995): Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 7.
- WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH (1999): EU-Erweiterung, Position der Wirtschaftskammer Österreich zum Thema Dienstleistungsfreiheit und Personenfreizügigkeit.

Die ostdeutsche Wirtschaft im sich erweiternden Europa

Dr. Jürgen Riedel*

ifo Institut für Wirtschaftsforschung Dresden

1. Einleitung

Nach dem Fall der innerdeutschen Grenze und dem dadurch ausgelösten ökonomischen Umbruch in den ostdeutschen Ländern steht nun im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses der Fall der Grenze zu Polen und Tschechien auf der Tagesordnung. Diese Grenzöffnung vollzieht sich allerdings weniger abrupt, sondern kontinuierlich. Ihre ökonomischen Wirkungen werden kontrovers diskutiert, optimistische und pessimistische Erwartungen stehen sich gegenüber, Ambivalenz und Unsicherheit dominieren.

Die Wirtschaftswissenschaft, insbesondere die neoklassische Theorie, ist grundsätzlich eine optimistische Disziplin, weil sie davon ausgeht, dass die Dispositionen der Marktteilnehmer dazu führen, dass sich Unterschiede des wirtschaftlichen Niveaus zwischen Regionen und Nationen tendenziell ausgleichen (Konvergenz). In diesem Sinne betonen die drei Institute DIW, IWH und IfW in ihrem „Issues Paper“ die Chancen der EU-Osterweiterung für Handel und Wissenstransfer infolge von Fühlungsvorteilen, die aus räumlicher Nähe und früheren Verbindungen resultieren, und fordern wie schon bei der deutschen Einheit eine stärkere Orientierung der ostdeutschen Wirtschaft auf technologieintensive innovative Aktivitäten sowie deren Exporte auf Westeuropa und Übersee. Letzteres bedeutet allerdings, dass man den „Fühlungsvorteilen der räumlichen Nähe“ gegenüber dem Lohnkostengefälle keine so große Bedeutung beimisst und deshalb ein Ausweichen auf Exporte in andere Regionen postuliert.

Auf der anderen Seite weisen die Ansätze der neueren Wachstumstheorie und wirtschaftlichen Geografie, die nicht zuletzt auf Gunnar Myrdals „Ökonomische Theorie und Unterentwickelte Regionen“ aus den 50er Jahren zurückgeht, dass eine wirtschaftliche Konvergenz zwischen (Nachbar-) Regionen nicht automatisch über die Marktkräfte erfolgt, sondern auch von Standortbedingungen/Potentialfaktoren abhängt, die politisch gestaltet werden können. Hier setzt das PREPARITY Programm der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C an, in dessen Rahmen das ifo Institut im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ein Forschungsprojekt zu den Auswirkungen des EU-Beitritts Polens und Tschechiens

* Der Vortrag beruht auf Analysen, die gemeinsam mit Dr. GERHARD UNTIEDT (Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster) durchgeführt worden sind.

auf die benachbarten deutschen Grenzregionen durchführt.¹ Zu diesem Thema möchte ich Ihnen einige vorläufige Ergebnisse vortragen.

Methodische Bezugspunkte der Analysen sind Ansätze der neuen Wachstumstheorie und der ökonomischen Geografie. Als Grenzregionen werden in Abhängigkeit von der Datenlage zum einen die an Polen und Tschechien grenzenden deutschen Ländern und zum anderen die Kreise und Raumordnungsregionen definiert, die bis etwa 50 km von der Grenze entfernt liegen. Entsprechend sind auch die polnischen und tschechischen Grenzgebiete definiert. Im Folgenden werde ich zu drei Fragen Stellung nehmen.

1. Wie haben sich in den 90er Jahren die deutschen Grenzregionen im Verhältnis zum Durchschnitt (Bayern zu den alten Bundesländern; Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen zu den neuen Bundesländern) wirtschaftlich entwickelt?
2. Fand in diesem Zeitraum eine Konvergenz der Volkswirtschaften Polens und Tschechiens an das deutsche Niveau statt, und welche künftige Entwicklungen (Szenarien) sind absehbar?
3. Wie sind die regionalen Potentiale und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in den Grenzregionen einzuschätzen?

2. Die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Grenzregionen

Insbesondere die ostdeutschen Grenzregionen sind zusätzlich zu den innerdeutschen Transformationsproblemen, die auch ein Jahrzehnt nach der staatlichen Einheit noch nicht bewältigt sind, von der EU-Osterweiterung betroffen.

In den Bundesländern mit einer östlichen EU-Außengrenze wurde im Jahr 1999 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 897,7 Mrd. DM (24 % des gesamten deutschen BIP) erwirtschaftet. Davon entfallen allerdings 70 % auf Bayern, der Rest auf Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen. Zwischen 1991 und 1999 konnten die ostdeutschen Grenzbundesländer ihren Anteil am gesamtdeutschen BIP um 3 Prozentpunkte steigern. Dies entspricht dem Zuwachs in den neuen Bundesländern insgesamt. Mit Blick auf die Produktivität besteht zwischen den ostdeutschen Grenzbundesländern und dem westdeutschen Grenzbundesland Bayern ein ausgeprägter Unterschied (ca. 2:3). Allerdings wurden in den ostdeutschen Grenzbundesländern mit 77 % gegenüber 1991 erheblich stärkere Produktivitätsfortschritte als in Bayern (13 %) realisiert. Die sektorale Aufteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten, gemessen an den Erwerbstätigen, zeigt beträchtliche Abweichungen zwischen den Grenzbundesländern und dem gesamtdeutschen Durchschnitt wie auch zwischen den ostdeutschen und bayerischen Grenzregionen. Wegen der zu erwartenden Änderungen in der EU-Agrarpolitik mit Subventionsverlusten für die

¹ Dabei handelt es sich um ein internationales Forschungsprogramm, bei dem das ifo Institut mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO in Wien (transnationaler Koordinator) und dem ISDEE in Trieste/Italien zusammenarbeitet.

bisherigen Mitgliedsstaaten werden die Grenzbundesländer auf Grund des höheren Anteils an Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft stärker als die übrigen Länder betroffen sein. Für die ostdeutschen Länder wird sich darüber hinaus besonders im Baugewerbe eine starke Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und damit ein zusätzlicher Anpassungsdruck ergeben.

In den neuen Bundesländern hat sich die Erwerbstätigkeit zwischen 1991 und 1999 massiv reduziert. Zwischen der Entwicklung in den Grenzregionen und Ostdeutschland insgesamt kann jedoch kein signifikanter Unterschied festgestellt werden. Dies gilt auch für die Arbeitslosenquote ebenso wie für die Bevölkerungsentwicklung.

Die Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen der ostdeutschen Grenzregionen liegt am unteren Rand. Die niedrigsten Werte weisen die Grenzlandkreise im nordöstlichen Mecklenburg-Vorpommern und im südwestlichen Sachsen auf. Die Kreise mit niedriger wirtschaftlicher Wertschöpfung haben auch hohe Arbeitslosenquoten.

Zusammenfassend ergibt sich auf Grund der Indikatoren für die Grenzregionen ein heterogenes Bild. Insgesamt ist die Wirtschaftskraft regional sehr breit gefächert, und die transformationsbedingten Anforderungen in den Regionen Ostdeutschlands konnten, wie die Streuung der Indikatoren zeigt, unterschiedlich bewältigt werden.

3. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsländern Polen und Tschechien und deren Grenzregionen

Nach beträchtlichen Einbrüchen zu Beginn der Reformphase haben sich die Volkswirtschaften der beiden Beitrittsländer wieder erholt, auch wenn sich das BIP-Wachstum gegen Ende der 90er Jahre verlangsamt hat. Dabei wird deutlich, dass Polen, das größere Beitrittsland (starke Landwirtschafts- und Bergbausektoren) mit einem niedrigeren BIP pro Kopf als Tschechien, rascher Tritt gefasst und höhere Wachstumsraten erzielt hat. Tschechien hingegen, ein Land mit einer alten Industrietradition und relativ hohem BIP pro Kopf hat offensichtlich größere Reformprobleme und musste in den letzten Jahren Wachstumseinbußen hinnehmen.

Der beobachtete Konvergenzprozess wird sich nach vorliegenden Prognosen unabhängig von einem EU-Beitritt der beiden Länder bis 2005 weiter fortsetzen, bei einem solchen allerdings beschleunigen. Nach Prognosen wird sich das BIP real von 1998 bis 2010 in Polen ohne einen EU-Beitritt bis 2005 um 81 % und im Beitrittsszenario um 96 % erhöhen, während für Tschechien Steigerungen von 55 % bzw. 65 % errechnet worden sind. Damit wird das obige Einkommensgefälle, das zwischen Tschechien bzw. Polen und den deutschen Nachbarbundesländern besteht, zwar eingeebnet aber nicht beseitigt. Für den europäischen Kontext und auf der Grundlage der Messgröße Kaufkraftparitäten, zeigen die Berechnungen, dass Polen sich bis zum Jahre 2010 auf 65-70 % (je nach gewählten Szenarien und Annahmen) an das durchschnittliche Einkommensniveau der drei Mittelmeerländer

Griechenland, Portugal und Spanien angenähert haben wird, während in Tschechien 100 % bereits im Jahre 2004 erreicht sein werden.

Aus diesen Ergebnissen folgt, dass sich erstens das wirtschaftliche Gefälle zwischen den beiden Beitrittsländern und den benachbarten deutschen Bundesländern und Grenzregionen etwa seit Mitte der 90er Jahre verringert hat. Zweitens wird sich diese reformpolitische Dynamik fortsetzen und stabilisieren, wobei von einem EU-Beitritt keine schockartigen Turbulenzen bzw. Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum für Polen und Tschechien erwartet werden.

Für die Grenzregionen in Polen und Tschechien lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Im Zuge der wirtschaftlichen Integration werden die regionalen Disparitäten in Tschechien und Polen ansteigen. Für die polnischen Grenzregionen werden mittlere Entwicklungschancen gesehen. Sie profitieren einerseits von ihrer vorteilhaften wirtschaftsgeografischen Lage, andererseits liegen die Agglomerationen mit günstigen Wachstumspotentialen außerhalb des Grenzgebietes und werden als Investitionsstandort bevorzugt. Die Entwicklung der tschechischen Regionen wird weiterhin durch die Attraktivität und dominierende Rolle der Hauptstadt bestimmt. Nordböhmen wird auch in den kommenden Jahren durch Strukturprobleme des Kohlenbergbaus geprägt sein.

4. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Potentialfaktoren in den deutschen Grenzregionen

Zur Abschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen wurden zunächst Potentialfaktoren ausgewählt und entsprechende Indikatoren für alle 439 Kreise Deutschlands ermittelt. Aufgabe dieser datenintensiven Untersuchungen war die Beantwortung der Frage, welche Potentialfaktoren in welchem Ausmaß für das regionale Wachstum der 90er Jahre in Deutschland und damit auch in den Grenzregionen verantwortlich waren. Dies ist besonders wichtig, wenn geklärt werden soll, welche Potentialfaktoren für eine künftige Strukturpolitik maßgeblich sind. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Produktivität zu Beginn des Untersuchungszeitraumes ist als nicht signifikant anzusehen. Aus der relativen Rückständigkeit von Regionen ergibt sich damit kein Vorteil, der darauf hindeutet, dass es zu einer automatischen Konvergenz der regionalen Einkommen kommt.
- Höhere Investitionen pro Kopf in den privaten Kapitalstock tragen positiv zur Wachstumsrate der regionalen Produktivität bei. Eine Steigerung der Investitionen um 10 % erhöht die Wachstumsrate der Produktivität um 3 %.
- Die Wachstumsrate der Produktivität ist um so größer (Elastizität 0,2), je höher der Anteil der Hochqualifizierten an der Zahl der Beschäftigten in einer Region ist.
- Das regionale Nachfragepotential erweist sich als signifikant für das Wachstum der betrachteten Region. Regionen, die über ein hohes Nachfragepotential aus den

umliegenden Regionen verfügen, haben ein höheres Wachstumspotential als periphere Regionen.

- Die Erreichbarkeit von Agglomerationen übt einen positiven, wenn auch relativ geringen Einfluss auf die Wachstumsrate der Produktivität aus.
- Der Auslandsumsatz einer Region wirkt signifikant positiv auf die Wachstumsrate der Produktivität.
- Die sektorale Spezialisierung einer Region ist zwar für das Produktivitätsniveau von Bedeutung, scheint aber die Wachstumsrate nicht zu beeinflussen.
- Statistisch signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen konnten zwischen den Ergebnisvariablen Wachstum und Niveau der Produktivität und den Potentialfaktoren nicht festgestellt werden. Das gleiche gilt für die Unterschiede zwischen den Grenzregionen und den übrigen Regionen Deutschlands.

Die Daten zum Ausstattungsgrad der Grenzregionen mit ausgewählten Potentialfaktoren und zur Wirtschaftskraft zeigen ein breites Spektrum sowohl unter den Kreisen Deutschlands insgesamt, als auch vor allem unter den Grenzregionen. Die meisten Potentialfaktoren fallen zwar zu Ungunsten der Grenzregionen aus, bei den Investitionen und dem Anteil der Hochqualifizierten gibt es aber nur geringe Unterschiede. Das regionale Nachfragepotential liegt in Ostdeutschland bei etwa einem Drittel des westdeutschen Wertes, die Grenzregionen besitzen jedoch gegenüber dem ostdeutschen Durchschnitt einen leicht erhöhten Wert. Um eine Agglomeration aus den Grenzregionen zu erreichen, wird im Durchschnitt eine längere Zeit benötigt als aus den übrigen Regionen. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland beim Auslandsumsatz je Beschäftigten akzentuiert sich in den ostdeutschen Grenzregionen. Das gleiche gilt für den sektoralen Spezialisierungsgrad.

Daraus folgt, dass die ostdeutschen übrigen ebenso wie die Grenzregionen im Durchschnitt Defizite in wichtigen Potentialfaktoren für die regionale Wettbewerbsfähigkeit aufweisen, die als Schwächen im Prozess der osteuropäischen Integration zu gewichten und bei einer vorbereitenden Strukturpolitik zu berücksichtigen sind. Die große Spannweite auch in den Grenzregionen hinsichtlich der Ausstattung mit Potentialfaktoren zeigt aber auch, dass die Beseitigung der bestehenden Defizite eine zwischen Regionen differenzierende Politik erfordert. Weiterhin ist zu beachten, dass sich unter den Potentialfaktoren einige befinden, die durch politische Maßnahmen nur sehr eingeschränkt verändert werden können. Dies trifft vor allem für das regionale Nachfragepotential und den sektoralen Spezialisierungsgrad der Regionen zu. Beispielsweise ist das regionale Nachfragepotential in den Grenzregionen sowohl in Ostdeutschland als auch in Bayern niedrig. Lediglich in der unmittelbaren Umgebung der Agglomerationen Berlin, Dresden, Chemnitz in Ostdeutschland und Regensburg in Bayern liegt es etwas höher. Allerdings wird es im Zuge der EU-Osterweiterung zu einer Belebung des grenznahen Handels- und Dienstleistungsverkehrs kommen, der auch die regionalen Nachfragepotentiale

positiv beeinflusst. Mit einer signifikanten Änderung ist allerdings zumindest auf absehbare Zeit nicht zu rechnen.

Besonderes Augenmerk sollte daher auf die anderen Potentialfaktoren, das heißt die Angebotsseite der regionalen Wirtschaft gerichtet werden. In diesem Zusammenhang legen die Resultate unserer Untersuchung nahe, dass sich die Wirtschaft wegen positiver externer Effekte in solchen Grenzgebieten, die über ein gewisses Leistungspotential verfügen, dynamischer und auch mit positiven Auswirkungen auf die weniger begünstigten peripheren Grenzregionen entwickeln wird. Die Stärkung dieser Effekte kann im Rahmen der bestehenden Struktur- und Förderpolitik durch veränderte räumliche Prioritätensetzungen erfolgen.

Quo Vadis Ostdeutschland Der Aufholprozess aus Sicht der Entwicklungsökonomik

Prof. Dr. Ulrich Blum und Dipl.Kffr., Dipl.Hdl. Simone Scharfe

Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung
der Technischen Universität Dresden

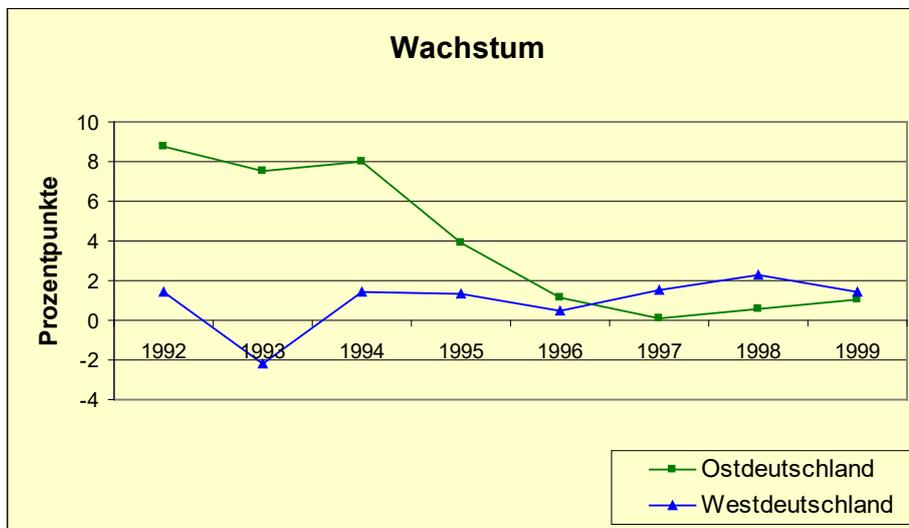
1. Der Aufholprozess des Ostens als Forschungsgegenstand

In der öffentlichen Meinung Deutschlands wird seit geraumer Zeit konstatiert, der Aufholprozess Ostdeutschlands, also die Annäherung an westdeutsche wirtschaftliche Verhältnisse, sei ins Stocken gekommen. Dies wird mittels Indikatoren wie der Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens, der Produktivität oder anderer allgemeiner Sozialindikatoren verdeutlicht.

Besonders deutlich ist der Rückgang des Wachstums des realen Bruttoinlandsprodukts verlaufen, wie die nachfolgende Graphik zeigt.

Abbildung 1.1.1:

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Ost und West



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder.

Ohne theoretische Basis lässt es sich leicht zeigen, dass diese Entwicklungen kaum sinnvoll interpretiert werden können, weil sich in diesem aggregierten Bild zu viele sehr differenzierte Einzelentwicklungen überlagern. Weiterhin sind auch bei ähnlichen Niveaus der meisten Indikatoren völlig unterschiedliche Lebensverhältnisse möglich, wie die Sozialindikatorenforschung eindrucksvoll belegt.

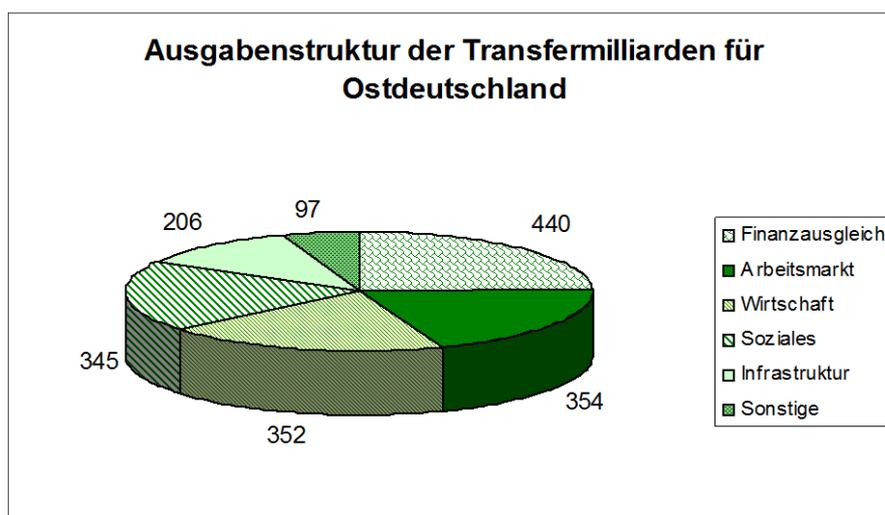
In diesem Artikel werden wir zunächst zeigen, wie problematisch eine simplistische Interpretation des empirischen Befunds ist. Sodann werden wir die Theorie bemühen, um eine Basis für eine wirtschaftliche Evaluierung Ostdeutschlands zu finden. Dabei wird deutlich, dass in größeren Wirtschaftsräumen auch saldenmechanische Beschränkungen zu beachten sind, weshalb eine Darstellung und Interpretation der Zahlungsbilanzen ostdeutscher Länder erfolgt. Ein wirtschaftspolitischer Ausblick schließt den Artikel ab.

2. Der empirische Befund

2.1 Transfers und Löhne

Von 1991 bis 1999 flossen 1.795 Milliarden DM an Transfers in den Osten; diese Summe verringerte sich um 426 Mrd. DM infolge von Rückflüssen – weitgehend steuerlicher Natur. Die Struktur der Ausgaben ist in Abbildung 2.1.1 zu finden und zeigt eine Dominanz sozialpolitischer Ziele (knapp 700 Mrd. DM) vor investiven Zielen (etwa 550 Mrd. DM). Höhe und Struktur der Transfers sind das eigentliche Spezifikum Ostdeutschlands: Derartige Verlagerungen öffentlicher Mittel waren in entwickelten Ländern bisher unbekannt und auch im Vergleich zu den anderen Transformationsländern singulär. Die Entwicklungspolitik kennt zwar extrem hohe Transferanteile an der Nachfrage, hier dienen sie aber weitgehend investiven Zwecken. Es ist daher sinnvoll, die Transfers als eine wesentliche Größe zu betrachten und zu prüfen, in welcher Beziehung sie zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands stehen.

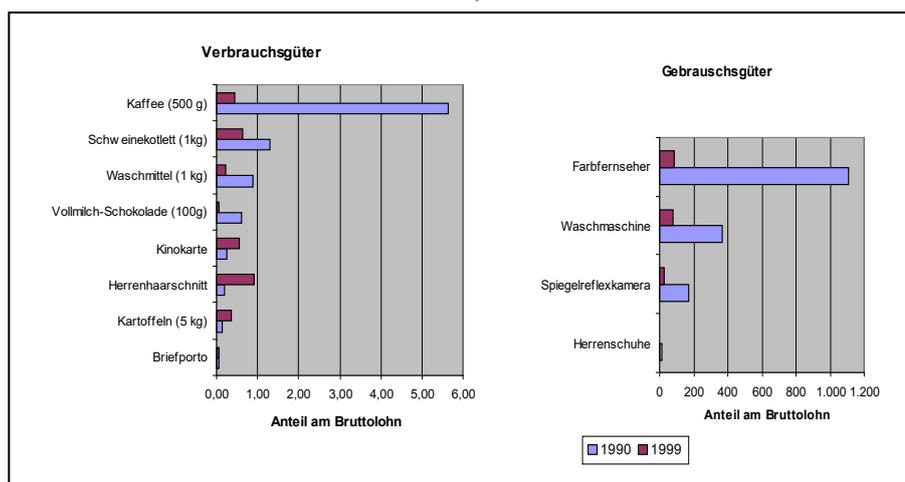
Abbildung 2.1.1:
Struktur der Transferausgaben in Ostdeutschland
- in Mrd. DM -



Quelle: IW 25/2000.

Es ist also die Kombination aus hoher Summe und Verwendung der Mittel, die zu problematisieren ist, denn ein nicht unerheblicher Anteil der daraus entstehenden Kaufkraft wandert in die lokale Nachfrage mit erheblichen Wirkungen auf das Preisgefüge. Dies gilt gleichermaßen für die konsumptive wie die investive Verwendung. Dieser Tatbestand, u. a. thematisiert von GREINER, MAAS und SELL (1994) unter dem Stichwort „East German Disease“ sowie von BLUM und MENDE (2000), erzeugt vor allem eine endogene Entindustrialisierung, die später noch einmal angesprochen werden soll. Zwei Dinge machen diese Entwicklung besonders deutlich: Die Veränderungen der relativen Preise (also der Preise bezogen auf das Einkommen) seit der Zeit kurz nach der Wende bis heute, die in Abbildung 2.1.2 wiedergegeben sind, zeigen, dass Preiserhöhungen vor allem bei lokalen Gütern des täglichen Bedarfs¹ zu finden sind, hingegen handelbare Güter, vor allem Gebrauchsgüter, dramatisch billiger geworden sind.

Abbildung 2.1.2:
Relative Preise für Güter in Ostdeutschland, 1990 und 1999

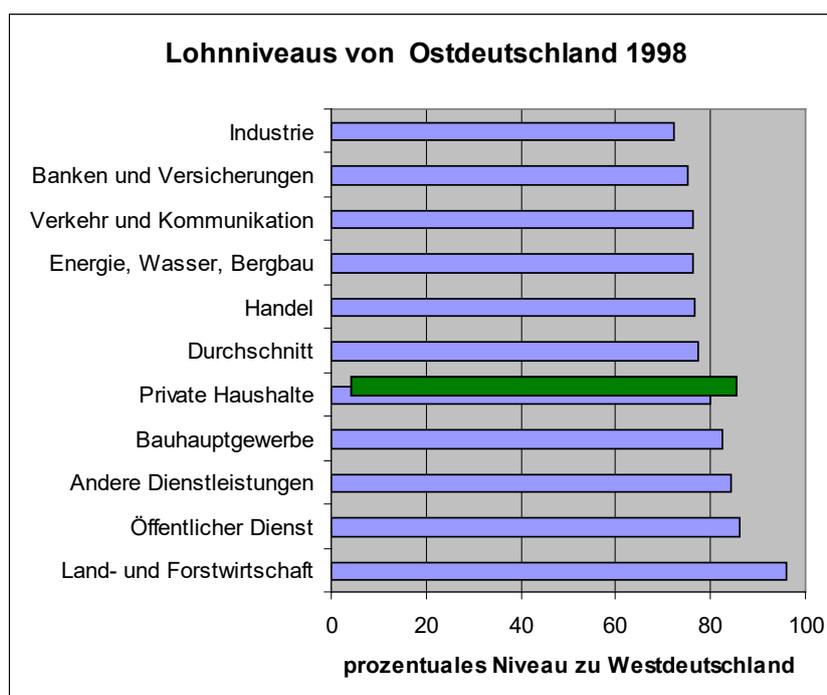


Quelle: SZ vom 1./2. Juli 2000.

Die Struktur der Güterpreise schlägt auch auf die Lohnsituation dabei begünstigter Sektoren durch. Die Rangfolge der Einkommenspositionen bevorzugt, wie dies die folgende Abbildung 2.1.3 zeigt, vor allem die Erzeuger nicht handelbarer Güter (und die vergleichsweise produktive Landwirtschaft).

¹ Lebensmittel waren z. T. in erheblichem Maße subventioniert, weshalb sie hier weitgehend ausklammert sind.

Abbildung 2.1.3:
Lohnpositionen in West- und in Ostdeutschland, 1998



Quelle: IW, 1998.

2.2 Pro-Kopf-Einkommen, Produktivität und Lohnstückkosten

Im Jahr 1991, also dem ersten Jahr einer Bewertung der ostdeutschen Produktion mit Wettbewerbspreisen, lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bei 31 % des westdeutschen Niveaus, seit 1995 hat es sich – ohne große Entwicklung – bei etwa 55 % stabilisiert. Dies spiegelt auch im Wesentlichen die Entwicklung der Produktivität wider (von 33 % des Westniveaus auf heute 56 %), wodurch die Lohnstückkosten von 151 % auf 123 % fielen.²

Diese angesichts der enormen Sozial- und Kapitaltransfers wenig erbaulichen Durchschnittszahlen weisen weniger auf vergebliche Investitionsanstrengungen in Ostdeutschland hin als vielmehr auf eine weite Spreizung der Produktivitäten: Immerhin stehen die modernsten Werken in der Fahrzeug- und der Elektronikindustrie Europas heute in Ostdeutschland.

² IW 25/2000.

In der Tat zeigt BLUM (1999), dass im Bereich der gewerblichen Wirtschaft die Angleichung der Lohnstückkosten annähernd abgeschlossen ist. Der Produktivitätsrückstand (präziser: der Rückstand der Arbeitsproduktivität) von etwa 30 Prozentpunkten wird ausgeglichen von einem im Vergleich zum Westen geringeren Lohnniveau und einer höheren wöchentlichen Arbeitszeit.

Problematisch sind für den Osten wieder die Produktivitäten im Bereich der nicht handelbaren Güter; vor allem im öffentlichen Sektor und im Verkehrsbereich, aber auch in der Bauwirtschaft findet sich heute noch ein erheblicher Rückstand, und da diese Sektoren höhere Anteile am Sozialprodukt erwirtschaften als im Westen, dominieren sie die statistische Entwicklung.

Weiterhin werden die Produktivitäten durch zwei Faktoren geschmälert, nämlich durch:

- die bei gleichen Gütern als Folge der Kosten des späten Markteintritts im Vergleich zum Westen geringeren Preise bei ostdeutschen Marken: Als Faustformel gilt ein Abschlag von zehn Prozentpunkte – bei manchen Herstellern ist dies sogar eine Strategie.
- Die noch unterdurchschnittliche Kapazitätsnutzung: Viele ostdeutsche Werke wurden, auch begünstigt durch die Förderung, „auf Zuwachs“ gebaut, so dass die volle Produktivität erst bei angemessener Auslastung in Zukunft zu erreichen ist.

Schließlich bereitet die Berechnung an sich große Schwierigkeiten, weil die Kostenstrukturen ostdeutscher Betriebe nur grob bekannt sind. Das Ableiten aus Umsatz- und Beschäftigungszahlen ist extrem fehlerbehaftet,³ und es existieren nebeneinander völlig unterschiedliche arbeits- bzw. kapitalintensive Produktionen. Die hinreichende Arbeitsproduktivität allein gewährt dem Unternehmen kein Überleben, auch die Kapitalproduktivität muss stimmen. Fasst man beide mittels der Produktionselastizitäten zu totalen Faktorproduktivität zusammen, so kann sich dann ein verringerter Ausstoß pro eingesetzter Arbeitseinheit ergeben, wenn insgesamt der spezifische Faktoreinsatz zu gering ist.⁴ Schließlich kann noch mangels einer hinreichenden Anzahl von Großbetrieben auf fehlende economies of scale verwiesen werden, allerdings verliert dieses Argument im neuen technologischen Umfeld zunehmend an Gewicht (BLUM, DUDLEY 1999).

³ Dies wird anhand einer Untersuchung der Kostenstrukturen sächsischer Betriebe deutlich; vgl. BLUM, SCHARFE, (2000).

⁴ Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes liegt die totale Faktorproduktivität sogar über der Westdeutschlands; der niedrigere Produktionsausstoß pro Arbeiter erklärt sich aus einem extrem geringen beschäftigungsspezifischen Faktoreinsatz.

2.3 Sektorale Dynamik

Die Entwicklung der Wirtschaft in Ostdeutschland, insbesondere der Wachstums- einbruch ab dem Jahr 1995, ist nur vor dem Hintergrund einer im Transformationsprozess ablaufenden erheblichen Umschichtung in den Wirtschaftssektoren zu erklären. Insbesondere die durch die Transfers aufgeblähten „local industries“, zu vorderer Stelle die Bauwirtschaft, stehen vor einem erheblichen Schrumpfungprozess. So lag der Anteil der Wertschöpfung im Bauhauptgewerbe in Westdeutschland im Jahr 1996 bei 5,2 % und in Ostdeutschland bei 17,3 %. Die Anteile an der Gesamtbeschäftigung sind noch extremer: 6,6 % vs. 16,6 %. Die Expansion zu Anfang der neunziger Jahre war stark von der Bauwirtschaft getrieben. Dass es seit den letzten fünf Jahren keine reale Schrumpfung gibt, ist vor allem der Gesundung der Industrie zu verdanken.

Diese sektorale Dynamik wird durch den Wettbewerb behindernde Interventionen der Politik (Begünstigung heimischer Hersteller in der Bauwirtschaft; fehlender Wettbewerb im Bereich des immer noch aufgeblähten öffentlichen Sektors; sog. aktive Arbeitsmarktpolitik, die aber häufig mittelstandsfeindlich wirkt) sogar noch verlangsamt, was kurzfristig soziale Brennpunkte entschärfen mag, die langfristig immer noch erforderliche Anpassung verzögert.

2.4 Die Entwicklung in einzelnen Bundesländern

Bricht man die Zahlen statt auf Branchen auf die Bundesländer herunter, so fällt es ebenfalls schwer, eindeutige Erfolgszahlen zu identifizieren. Hohe Wachstumszahlen sind in einigen neuen Bundesländern auch einer schuldenfinanzierten Aufblähung bzw. Beibehaltung des Umfangs des öffentlichen Dienstes geschuldet, was die Produktivität anhebt und die Arbeitslosenzahlen sinken lässt. Zu Westdeutschland grenznahe Bundesländer besitzen viele Pendler, die den eigenen Arbeitsmarkt entlasten, die Kaufkraft hingegen erhöhen.

Tabelle 2.4.1:

Wirtschaftskennzahlen ostdeutscher Bundesländer (1999)

Land	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wohnbevölkerung (in DM)	Arbeitslosenquote (<i>Erwerbsquote</i>) (in %)	Landeschulden pro Einwohner (in DM)
Brandenburg	30.600	18,7 (45,0)	9.114
Mecklenburg-Vorpommern	27.800	19,4 (42,8)	7.426
Sachsen	28.800	18,6 (43,0)	4.047
Sachsen-Anhalt	27.500	21,7 (40,8)	9.094
Thüringen	27.900	16,5 (44,8)	7.834

Quellen: Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.

An diesen Punkten wird deutlich, dass ohne theoretische Basis die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung der vergangenen zehn Jahre kaum sinnvoll interpretiert werden kann. Das folgende dritte Kapitel wird daher einige wesentliche Ansätze bereitstellen, um diese dann im vierten Kapitel empirisch auszufüllen und zu bewerten.

3. Wirtschaftstheoretische Grundlagen

3.1 Zur Erfordernis der theoretischen Fundierung

Wirtschaftspolitisches Handeln sollte die grundlegenden Regeln, also den Ordnungsrahmen, festlegen, bevor Problemfälle mit akutem Handlungsbedarf entstehen, die den kurzfristigen Einsatz entsprechender Instrumente erfordern. Diese Regeln reflektieren einerseits grundlegende wirtschaftstheoretische Konzepte, zum anderen Vorstellungen über die Art der Durchführung im Sinne der zeitlichen Festlegung und der Dosierung der Instrumente.

Vier regionalökonomische Wachstumskonzeptionen sollen hier kurz vorgestellt werden, um ihre Relevanz für die ostdeutsche Realität zu überprüfen und Antworten auf die eingangs gestellten Fragen, wie die Entwicklung im Osten zu beurteilen und welche Instrumente sinnvoll eingesetzt werden können, zu geben.

3.2 Exportgeleitetes Wachstum und raumwirtschaftliche Aspekte

Die postkeynesianische Theorie postuliert einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Exportsektors und der regionalen Dynamik. Im Gleichgewicht einer offenen Volkswirtschaft mit Staat entspricht die Summe der volkswirtschaftlichen Ersparnis der Höhe der Nettoinvestitionen zuzüglich dem Außenbeitrag und dem Saldo der auslandsrelevanten Transfers. Ordnet man diese Beziehung um, so ergibt sich eine Identität aus Überschuss der volkswirtschaftlichen Ersparnis über die Nettoinvestitionen und den Saldo der Leistungsbilanz. Bei ausgeglichener Zahlungsbilanz muss auch der Saldo der Kapitalbilanz einschließlich der Änderung der zentralen Devisen- und Goldreserven, dem "net foreign investment" entsprechen. Dies bedeutet, dass die volkswirtschaftliche Ersparnis Vermögen schafft, das zu Nettoinvestitionen und zur Veränderung der Netto-Auslands-Vermögensposition genutzt wird. Analoges gilt auch für die Beziehung zwischen Regionen.

Für eine gegebene Exporterhöhung fällt das Niveau des induzierten Volkseinkommenszuwachses um so kleiner aus, je geringer die marginale Konsumquote, die marginale Investitionsquote und die marginale Transferquote sind und je höher die marginale Steuerquote ist. Gegenläufig wirkt nun der durch die Einkommenszuwächse ausgelöste Importmechanismus: Der Saldo der Leistungsbilanz nimmt umso stärker zu, je geringer die marginale Importneigung ist. Da die Region Teil des

gleichen Währungsraums ist, ergeben sich keine Anpassungen über den Wechselkurs, so dass die zusätzlichen Mittel voll für wohlstandsteigernde Maßnahmen zur Verfügung stehen.⁵

Die Regionalwissenschaft hat diese Überlegungen erweitert, indem sie zeigte, dass selbst bei homogenen Ausgangsbedingungen über Skalen- und Agglomerationsvorteile langfristig Inhomogenitäten, also Standorte und Spezialisierungsmuster entstehen, wobei die zugehörigen Raumstrukturen durch die ökonomischen Reichweiten der einzelnen Güter determiniert sind (LÖSCH 1941). Die Polarisations-theoretiker haben darauf aufbauend die Bedeutung von Wachstumszentren herausgearbeitet (PERROUX 1964; BOUDEVILLE 1972), wobei allerdings positive Effekte nicht immer dem Umfeld zugute kommen, sondern es auch auslaugen können (MYRDAL 1957; HIRSCHMAN 1958).⁶

Für die Förderung bedeutet dies:

1. Der exportorientierte Ansatz: Die Förderung muss die Exportorientierung der Region verstärken (vertreten in der GA-Förderung).
2. Der agglomerationsorientierte Ansatz: Die Förderung muss so ausgestaltet werden, dass er die bereits vorhandenen Agglomerationsvorteile begünstigter Regionen in Gestalt dort vorhandener externer Ersparnisse überwindet.

3.3 *Angebotstheorie und raumwirtschaftliche Aspekte*

Die neoklassische Regionaltheorie feiert die vor allem in den neueren Konvergenzarbeiten ihre Wiederauferstehung (BARRO, SALA-I-MARTIN 1992). Hier konnte das Konzept der bedingten Konvergenz, also einer Konvergenz, die durch zusätzliche standortspezifische exogene Faktoren beeinflusst wird, sehr erfolgreich angewendet werden – beispielsweise auch in Ostdeutschland (Blum 1999).

Im Gegensatz zur Hypothese der totalen Mobilität der Faktoren zählen vor allem solche Standortfaktoren zu den „bedingten Variablen“, die räumlich weitgehend immobil sind und als Potentialfaktoren bezeichnet werden (BIEHL 1975) und es erlauben, Engpässe in der Regionalentwicklung zu identifizieren (BLUM 1982), wodurch sich konkrete Handlungsanweisungen ergeben. Vor allem der Verkehrsinfrastruktur kommt eine bedeutende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung zu (RIETFELD 1989, 1994).

Damit lassen sich folgende Forderungen ableiten:

1. Die Förderung muss so angelegt werden, dass die erforderlichen Potentialfaktoren als möglicherweise limitierende Größen keinen faktischen Engpass darstellen.

⁵ Tatsächlich besteht eine Anpassungsmöglichkeiten über Faktorpreise und Güterpreise – dies ist aber in begrenztem Maße sogar erwünscht, um die für den erfolgreichen Aufbau erforderliche Anpassung der Produktivitäten lokaler Industrien an die des Exportsektors zu erzwingen.

⁶ Eine Übersicht hierzu findet sich bei BLUM (1986).

2. Die Mobilität der übrigen Faktoren ist zu fördern.
3. Insbesondere die Ansiedlung wird dort regionalpolitisch interessant, wo mobile Faktoren mit der Ansiedlung immobil werden (d. h. Kosten versenkt werden), weil dadurch in erheblichem Maße Standortprägung entsteht.

3.4 *Der Beitrag der Neuen Wachstumstheorie und der Neuen Handelstheorie*

Die neue Wachstumstheorie stützt sich vor allem auf die in der Theorie von LIST (1848) und SCHUMPETER (1912) postulierte Relevanz des Humankapitals für eine ungleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung, das über positive externe Effekte das gesamtwirtschaftliche Wachstum befruchtet (ROMER 1990). In der Tat wird das Humankapital zum dominanten Produktionsfaktor und ist fähig, die Außenwirtschaftsbeziehungen jenseits der neoklassisch-ricardianischen Theorie zu gestalten (Krugman 1991). Insbesondere können hierdurch Wettbewerbsstrukturen entstehen, die einseitige Vorteile des Güteraustausches ermöglichen.

Damit ergeben sich folgende Ansätze:

1. Förderung muss so angelegt werden, dass das erforderliche Wissenskapital bereitgestellt werden kann – entweder es ist vor Ort vorhanden oder es muss attrahiert werden. Damit gewinnen Bildungsinfrastrukturen und Kulturqualitäten eine erhöhte Bedeutung.
2. Der Netzworkebildung zur Erzeugung der Externalitäten ist ein besonderes Augenmerk zu schenken, beispielsweise dadurch, dass „Leuchttürme“ derartige Netzwerke organisieren und damit den bisher unbefriedigenden Standort zu einem guten Standort machen. Dies erfordert jedoch eine Förderung, die in der Lage ist, Unternehmen mit entsprechenden Technologien anzusiedeln, für die das Risiko damit nicht mehr nur im Betrieb, sondern in der Ansiedlung selbst liegt. Damit wird das Niveau von Irreversibilitäten zu einem wichtigen Kriterium der Förderhöhe.

3.5 *Die kreislaufanalytische Flanke*

Eine Regionalpolitik entlang der oben angegebenen einzelwirtschaftlichen Instrumente ist nur solange erfolgreich, wie sie die gesamtwirtschaftliche, durch kreislaufanalytische Zusammenhänge vorgegebene Saldenmechanik beachtet. Dieser Zusammenhang wird vor allem in den „GAP-Modellen“ und der Transfertheorie angesprochen. BLUM und MENDE (2000) haben das Revised Minimum Standard Modell der Weltbank (World Bank 1980) auf die Verhältnisse Ostdeutschlands angepasst. Dabei steht die Frage im Vordergrund, in welchem Zusammenhang die Transfers (bzw. die Außenverschuldung in diesen Modellen) zu den Investitionsmöglichkeiten in der Region stehen und welche Bedeutung dabei auch der endogenen Ersparnis zukommt.

Im ostdeutschen Kontext, bei der die „Verschuldung“ tatsächlich ein Transfer des Zentralstaats und der Sozialversicherungen ist, wird dabei auf zwei Wirkungen verwiesen:

Die Wirksamkeit der Transferpolitik hängt entscheidend daran, dass diese für Investitionen genutzt und diese hinreichend profitabel sind. Damit entsteht eine angebotsseitige Beziehung zu den Humankapital- und den Potentialfaktormodellen.

Formal sind zwar die Wechselkurse zwischen Ost- und Westdeutschland aufgrund der Währungsunion fest, aber wegen unterschiedlicher Preise für lokale Güter ergibt sich ein tatsächlicher Wechselkurs, der die Exportfähigkeit beeinflusst. Entstehen damit Aufwertungstendenzen, kann dies zu einer Belastung der Exportwirtschaft kommen, was als Transfereffekt bezeichnet wird.

4. Zahlungsbilanzen ostdeutscher Bundesländer

4.1 Datengrundlage und Ergebnisse

Die Datengrundlage und die Annahmen, die der Erstellung der Bilanzen zugrunde liegen, finden sich im Anhang des Artikels. Ebenfalls im Anhang finden sich die vollständigen Bilanzen für die Zeit 1991 bis 1998. Hier werden nur die Werte des Bruttoinlandsprodukts sowie die Salden der Übertragungsbilanz und der Kapitalbilanz angegeben. Die einzelnen makroökonomischen Aggregate sind dabei entsprechend der amtlichen Statistik definiert. Dies bedeutet insbesondere folgendes:

1. *Privater Verbrauch*: umfasst die Ausgaben der privaten Haushalte für Konsum einschließlich der Ausgaben für Investitionen für die private Nutzung (z. B. Hausbau).
2. *Staatlicher Verbrauch*: beinhaltet laufende Sach-, Personal-, Zinsausgaben sowie laufende Zuweisungen und Zuschüsse des Landes und der kommunalen Haushalte.
3. *Investitionen*: sind Investitionen in Ausrüstungen und Bauten der Unternehmen und des Staates. Nicht enthalten sind hingegen Investitionen, die in die direkte Nutzung der Privathaushalte eingehen (sind im Privaten Verbrauch enthalten) und Investitionen im militärischen Bereich.
4. *Bankleistungen*: werden unterstellt, um für Kreditinstitute (innerhalb der VGR), die nur für einen Teil ihres laufenden Geschäfts Gebühren erheben und sich im übrigen aus der Differenz zwischen Vermögenserträgen und Zinsaufwand finanzieren, einen mit anderen Wirtschaftsbereichen vergleichbaren Produktionswert und damit eine vergleichbaren Bruttowertschöpfung nachweisen zu können.
5. *MwSt-Korrektur*: ist nachrichtlich angegeben, weil bei einem Defizit ein Teil der MwSt. nicht weitergewälzt werden kann.
6. *Übertragungen*: setzen sich aus Übertragungen der Länder (Länderfinanzausgleich) und des Bundes (einschließlich der Übertragungen der EU); Übertragungen der Sozialversicherung und der Treuhandanstalt/BvS zusammen.

Die Angaben schließen Berlin nicht ein.

Tabelle 4.1.1:

Bruttoinlandsprodukte der ostdeutschen Länder, 1991 bis 1998

- Angaben in jeweiligen Preisen in Mrd. DM -

Jahr	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Sachsen
1991	24,205	35,781	35,204	28,763	59,932
1992	30,748	45,491	45,290	39,535	75,905
1993	35,986	55,328	55,838	49,099	93,070
1994	41,220	62,701	62,444	56,284	107,047
1995	45,032	68,086	66,590	59,722	115,495
1996	46,867	72,693	68,704	63,384	121,315
1997	47,914	75,719	69,708	64,929	124,084
1998	48,399	77,759	71,434	66,471	125,335

Tabelle 4.1.2:

Öffentliche Transfers an ostdeutsche Länder, 1991 bis 1998

- Angaben in jeweiligen Preisen in Mrd. DM -

Jahr	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Sachsen
1991	8,101	15,911	23,383	20,028	38,900
1992	15,915	26,257	23,323	20,888	41,740
1993	10,886	20,630	26,017	22,846	46,590
1994	13,845	20,929	20,392	17,267	36,740
1995	10,143	13,247	14,386	13,950	25,720
1996	10,996	15,378	13,966	15,760	29,510
1997	11,272	16,059	17,146	16,673	30,360
1998	11,979	17,015	17,388	17,082	31,600

Tabelle 4.1.3:
Kapitalimporte der ostdeutschen Länder, 1991 bis 1998
- Angaben in jeweiligen Preisen in Mrd. DM -

Jahr	Mecklenburg- Vorpommern	Brandenburg	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Sachsen
1991	-8,840	-3,519	-3,298	-5,999	-7,949
1992	-12,930	-2,793	-14,225	-12,527	-13,133
1993	-15,767	-3,901	-14,239	-14,058	-13,277
1994	-19,985	-13,685	-23,683	-20,602	-32,640
1995	-25,814	-19,792	-30,699	-22,206	-46,670
1996	-23,224	-10,089	-30,390	-11,286	-46,598
1997	-21,974	-14,951	-26,337	-8,862	-42,938
1998	-20,738	-13,740	-26,363	-7,138	-43,077

Die Daten machen deutlich, dass sich die Produktion von 1991 bis 1999 zu laufenden Preisen in allen ostdeutschen Bundesländern etwa verdoppelt hat; die Finanzierung des dabei auftretenden Nachfrageüberhangs zeugt aber deutliche strukturelle Unterschiede:

- Die Spitze der öffentlichen Transfers findet sich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Jahr 1993, in Brandenburg und in Mecklenburg-Vorpommern aber bereits im Jahr 1992. In allen fünf Ländern nimmt der Transferbedarf seit 1996 wieder zu.
- Die Kapitalimporte als Residuen der Berechnung zeigen hingegen ein deutlich unterschiedliches Bild: Sachsen gelang es, die seit Mitte der neunziger Jahre tendenziell sinkenden Kapitalimporte zu stabilisieren, Brandenburg hingegen verzeichnet einen Absturz.

In der Abbildung A1 des Anhangs findet sich eine Darstellung der Nachfrage der fünf ostdeutschen Länder. Dabei wurden privater und öffentlicher Konsum soweit entlang der positiven senkrechten Achse abgetragen wie sie dem Bruttoinlandsprodukt entsprechen; der Transferbedarf und der Kapitalimport läuft dann gemeinsam mit dem übrigen öffentlichen Konsum und den Investitionen entlang der negativen senkrechten Achse.

4.2 Strukturelle Unterschiede

Das Herausarbeiten struktureller Unterschiede erfordert es, eine allgemein akzeptable Bezugsgröße für den Vergleich zu finden oder die Daten als prozentuale Anteile des Ganzen darzustellen.

Als Bezugsgröße soll hier die Bevölkerung herangezogen werden, weil dadurch regional differenzierte Erwerbsmuster, die dann auch zu unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen führen können, die Analyse nicht verzerren. Weiterhin ist die Gesamtbevölkerung Gegenstand des Anspruchs auf gleichwertige Lebensverhältnisse. Außerdem werden Pendlerverflechtungen, die die Erwerbszahl senken aber trotzdem Wohlstand vor Ort schaffen, ausgeblendet.

Die prozentuale Darstellung dient vor allem dazu, interne Anteilsverschiebungen zu beleuchten, um nach den Gründen der unterschiedlichen Verwendung des Inlandsprodukts zu fragen.

Im folgenden Abschnitt 4.3 werden dann konkrete Kennzahlen gebildet.

4.3 Entwicklung der Investitionen

Drei Kennzahlen sollen hier besonders untersucht werden, nämlich

- die Entwicklung der Investitionen und ihre Aufteilung in Ausrüstungen und Bauten.
- das Verhältnis aus Investitionen und Kapitalimporten, um Beschränkungen im Sinne der „GAPs“ herauszuarbeiten.
- das Verhältnis aus Investitionen und Erwerbstätigen, um Aussagen zur Entwicklung der Kapitalintensität zu gewinnen.

4.3.1 Investitionen und ihre Aufteilung in Ausrüstungen und Bauten

Die oberste Graphik in Abbildung A3 des Anhangs enthält Angaben zur Entwicklung der absoluten Investitionen der fünf ostdeutschen Länder, die in Abbildung A2 zerlegt sind nach Ausrüstungen und Bauten. Das hohe Investitionsniveau Sachsens ist, wie später zu zeigen ist, nicht allein auf die Größe des Landes zurückzuführen. Die Aufteilung macht deutlich, dass sich der infrastrukturelle Nachholbedarf im Vergleich zum Westen in einer erhöhten Bauaktivität tatsächlich wiederfindet. Diese bauwirtschaftliche Expansion klingt jedoch – wie bereits weiter oben erwähnt – aus, und dürfte langfristig in Richtung auf einen Anteil der Ausrüstungen von 40 % am Gesamtinvestitionsvolumen führen.

4.3.2 Finanzierung der Investitionen durch Kapitalimporte

In Abbildung A3 des Anhangs findet sich eine Graphik, die das Verhältnis aus Investitionen zu Kapitalimporten wiedergibt. Je höher dieser Wert liegt, desto stärker werden Investitionen entweder aus Ersparnissen oder aus öffentlichen Transfers finanziert. Anfang der neunziger Jahre lagen die Werte – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern – überall über 200 %, weil die Treuhandzahlungen als öffentliche Transfers tatsächlich in erheblichem Umfang Investitionsmittel darstellten. Für die Gruppe der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen ergibt sich inzwischen weitgehend eine Proportionalität; im Falle von Thüringen und Brandenburg überschießen inzwischen die Investitionen deutlich die Kapitalimporte.

4.3.3 Investitionen und Erwerbstätigkeit

In Abbildung A3 des Anhangs findet sich auch eine Darstellung der Entwicklung der Investitionen pro Kopf der Erwerbstätigen als Näherung für die Entwicklung der Kapitalintensität. Sachsen führt hier, Thüringen liegt zurück.

4.4 Konsum

Ebenfalls in Abbildung A3 des Anhangs findet sich eine Darstellung der Entwicklung der Konsumausgaben und dem Verhältnis zwischen Konsum- und Investitionsausgaben. Von besonderem Interesse ist dabei, dass in Westdeutschland der Konsum etwa beim Dreifachen der Investitionen liegt, in Ostdeutschland hingegen nur beim 1,5-fachen.

4.5 Staatsaktivität, Transfers und Entwicklung der Produktionslücke

In Abbildung A4 finden sich vergleichende Schaubilder der Entwicklung der Staatsausgaben, der Transfers und der Produktionslücke, jeweils auf die Einwohnerzahl bezogen. Mecklenburg-Vorpommern leistet sich mit 12.000 DM die höchsten staatlichen Konsum-Ausgaben pro Einwohner, Sachsen mit etwas über der Hälfte des Wertes die geringsten. Die Transfers besitzen dabei inzwischen ein gleiches Niveau von knapp über 6.000 DM pro Einwohner und Jahr.

Die Entwicklung der Produktionslücke macht deutlich, dass sehr unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen mit hohen oder niedrigen Defiziten einhergehen können. So verzeichnen Brandenburg und Thüringen Defizite von nur 10.000 DM pro Jahr, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern von über 15.000 DM. Wesentliche Gründe hierfür liegen in der unterschiedlichen Investitionsintensität, da erhebliche Teile Investitionen von außerhalb Ostdeutschlands zufließen.

5. Fazit

Geht man davon aus, dass aus der privaten Nachfrage die „normale“ Zahlungsbilanzstruktur bei außenwirtschaftlichem Gleichgewicht auf Basis der Werte der westlichen Bundesländer abgeleitet werden kann, so würde die zu folgender Bilanzstruktur führen:

Tabelle 5.1:
Zahlungsbilanz der neuen Bundesländer
- in Mrd. DM -

	1998	1998 (fiktiv)
Produktion (BIP)	389,40	495,34
Nachfrage (C+G+I)	582,83	493,86
Privater Konsum	284,33	284,33
Staatsverbrauch	118,24	95,60
Investitionen	180,27	113,93
Leistungsbilanz	-193,43	1,48

Das Bruttoinlandsprodukt läge um rund 95 Mrd. DM höher und damit annähernd gleichauf mit der Nachfrage, die tatsächlich infolge sehr hoher Investitionen, aber auch eines erhöhten Staatskonsums, aufgebläht ist. In keinem der östlichen Bundesländer ist eine derartige ausgewogene Struktur näherungsweise erreicht.

Alternativ könnte argumentiert werden, im Sinne einer außenwirtschaftlich getriebenen Entwicklung sollten zumindest die Investitionen durch Kapitalimporte und Transfers finanziert werden; auch dies ist nirgendwo der Fall: Transfers stützen zu erheblichem Teil die konsumptiven Verwendungen. Die ist um so negativer, je niedriger der öffentliche Anteil der Konsumnachfrage liegt, der in eigentlich investive Bereiche fließt, beispielsweise die Bildung. Weiterhin führt die konsumptive Verwendung der Transfers zur Verteuerung der lokalen Produktion und damit indirekt – über die Vorleistungsverflechtung und die Lohnkonkurrenz mit der Exportbasiswirtschaft – zu einer Kostenzange, die vor allem die industrielle Produktion schwächt. Die Umsteuerung der Transfers bleibt daher eine bleibende Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Die Politik wird die Höhe und die Struktur der Transfers nicht beeinflussen können, ohne – für Gesamtdeutschland – zu definieren, was künftig der Daseinsfürsorge dienen soll, denn der überwiegende Teil der Transfers ist Ergebnis von gesamtstaatlichen Normen, nur fallen die Summen im Osten höher aus als im Westen, und dies auch deshalb, weil eine schwache Steuerbasis nicht kompensatorisch wirkt.

Die Produktivitätsproblematik – die Lücke von etwa einem Viertel im Vergleich zum Westen – zeigt sich deutlich am Abstand von tatsächlichem zu fiktivem Bruttoinlandsprodukt. Sie wird sich mit besseren Preisen für ostdeutsche Produkte und einer höheren Kapazitätsauslastung verringern. Hohe Investitionen garantieren aber keine hohe Produktion – Thüringen und Brandenburg stellen hier die Gegensätze dar. Ersteres zeigt abnehmende Pro-Kopf Investitionen bei wachsender Produktion. Hier dürfte der Marktnähe besondere Bedeutung zukommen. Neben die Investitionsförderung müssen flankierende Maßnahmen treten, die aber zu erheblichem Teil nicht Angelegenheit des Staats sind. Vor allem die Förderung von Unternehmen mit rein lokalem Markt dürfte hier eher kontraproduktiv wirken.

Anhang

A1: Datendokumentation der Zahlungsbilanzen

Zahlungsbilanzen der ostdeutschen Bundesländer für die Jahre 1991-1998, jeweils ohne Berlin

(1) Produktion

- entspricht dem Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen
- Def.: „Das Inlandsprodukt umfaßt die innerhalb eines Wirtschaftsgebiets („Inland“) erbrachte wirtschaftliche Leistung, und zwar den Wert aller im Berichtszeitraum produzierten Waren und Dienstleistungen (Produktionswert) abzüglich des Wertes der bei der Produktion verbrauchten Güter (Vorleistungen), jedoch zuzüglich der in den Vorleistungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche enthaltenen und zunächst vom Produktionswert subtrahierten Einfuhrabgaben“ (Arbeitskreis VGR, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)
- Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg

(2) Nachfrage

- Summe aus: (a) privatem Verbrauch, (b) staatlichem Verbrauch und (c) Investitionen innerhalb der einzelnen Bundesländer.
 - (a) - privater Verbrauch:
 - Anzahl der Haushalte je Einkommensklasse * durchschnittliche Monatseinkommen der Einkommensklasse * 12,8 Monate * einkommensklassenspezifische Konsumquote
 - Annahme: einkommensklassenspezifische Konsumquote variiert nicht zwischen neuen Bundesländern, Konsumquote gilt für inländischen Konsum, im Zeitablauf angepasst über die Gesamtentwicklung
 - Angaben für Haushaltsverteilung für Brandenburg für die Jahre 1991 und 1992 lagen nicht vor – lineare Approximation aus Folgejahren
 - Datenquellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Thüringer Landesamt für Statistik, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (jeweils basierend auf Mikrozensus), Statistisches Bundesamt.

(b) - staatlicher Verbrauch:

- Sachaufwand der Kommunalhaushalte + Sachaufwand der Landesregierung
- Sachaufwand der Kommunen für Sachsen lag für 1991 nicht vor lineare Approximation aus den Angaben für 1992 und 1993
- Datenquellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Thüringer Landesamt für Statistik, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen.

(c) - Investitionen des Staates und der Unternehmen

- Für 1991-1996 Daten vom Arbeitskreis VGR, für 1997 und 1998 hochgerechnet basierend auf bundesdeutschen Gesamtdaten
- Summe der Anlageinvestitionen bestehend aus Ausrüstungen und Bauten
- Def.: „Anlageinvestitionen werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen brutto, d. h. vor Abzug der Abschreibungen, nachgewiesen. Sie werden unterteilt in Ausrüstungs- und Bauinvestitionen.

Die *Ausrüstungsinvestitionen* beziehen sich auf Maschinen, maschinelle Anlagen, Fahrzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattungen sowie auf ähnliche Anlagegüter, die nicht fest mit Bauten verbunden sind.

Die *Bauinvestitionen* betreffen Gebäude und sonstige Bauten, wie Straßen, Brücken, Tunnel, Flugplätze u. Ä. Einbezogen sind mit Bauten fest verbundene Einrichtungen wie Aufzüge, Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlageanlagen, außerdem gärtnerische Anlagen, die Umzäunung von Grundstücken u. Ä.“ (Quelle: Arbeitskreis VGR, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

- Datenquelle: Arbeitskreis für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Statistisches Bundesamt.

Korrekturvariable

- Kosten für Bankleistungen
- Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg.

Nachrichtlich

- nicht überwälzbare Mehrwertsteuer
- Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg.

Saldo der Übertragungen

- Summe der Übertragungen (a) der Sozialversicherung, (b) des Bundes (c) der (anderen) Bundesländer, (d) des politischen Auslandes, (e) im Rahmen der Tätigkeit der Treuhandanstalt bzw. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

(a) - Übertragungen der Sozialversicherung

- drei Komponenten: Saldo der Krankenversicherung, Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit:

Saldo der Krankenversicherung:

- nur gesetzliche Krankenversicherung (Orts-, Betriebs-, Innungs- und Landwirtschaftliche Krankenkassen)
- Differenz aus Ausgaben und Einnahmen, wobei
 - Ausgaben (Versichertenleistungen + sonstige Aufwendungen (ohne Risikostrukturausgleich))
 - Einnahmen = Beiträge der Mitglieder + Beiträge der Rentner + sonstige Einnahmen (ohne Risikostrukturausgleich)
 - Angabe für $\Sigma(\text{NBL}) \rightarrow$ aufgeschlüsselt anhand der Mitgliedszahlen
 - Datenquelle: Bundesministerium für Gesundheit

Saldo der Rentenversicherung

- Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftliche Rentenversicherung
- Differenz aus Ausgaben (Anzahl der Renten * Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag * 12 Monate) und Einnahmen aus Beiträgen (Angabe für $\Sigma(\text{NBL})$ verteilt nach Anzahl der Mitglieder je Bundesland)
- Annahme bzgl. 1991:
 - Ausgaben: Rentenzahlbetrag zwischen 1991 und 1992 unverändert, Anzahl der Rentennehmer mit linearem Trend aus den Angaben für 1992 und 1993 ermittelt

- Einnahmen: Anzahl der Beitragszahler als arithmetisches Mittel der Angaben für 1992 bis 1994
 - Datenquelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
- Saldo der Bundesanstalt für Arbeit
- Ausgaben mit den Einnahmen aus Beiträgen des Landes saldiert.
 - Annahme: bundeslandspezifische Verteilung der Einnahmen für 1997/1998 basiert auf der Verteilung von 1996
 - Datenquelle: Bundesanstalt für Arbeit
- b) - Übertragungen des Bundes
- Saldo der Übertragungen über den Landeshaushalt (Transfers für Investitionen, laufende Zuweisungen und Zuschüsse, ohne Schuldendiensthilfen)
 - Datenquelle: Bundesministerium für Finanzen
- (c) - Übertragungen von/an andere Bundesländer
- Übertragungen des Bundeslandes an abzüglich der Übertragungen an das Bundesland (laufende Zuweisungen, Zuschüsse über Länderfinanzausgleich sowie sonstigen; Transfers für Investitionen)
 - Datenquelle: Bundesministerium für Finanzen
- (d) - Übertragungen an das (politische) Ausland
- Datenquelle: Bundesministerium für Finanzen
- (e) - Übertragungen der Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
- für 1990-1994 ist das Gesamtbudget anhand der Investitionszusagen über die Jahre und die Bundesländer aufgeschlüsselt
 - 1995-1998 ist das Gesamtbudget des Zeitraumes 1995-2000 temporale Gleichverteilung, regionale Verteilung anhand der Investitionszusagen
 - Annahme: Investitionszusagen als Schlüssel
 - Datenquelle: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

A2: Abbildungen und Tabellen

Abbildung A1:
Produktion (BIP), Gesamtnachfrage, Produktionslücke

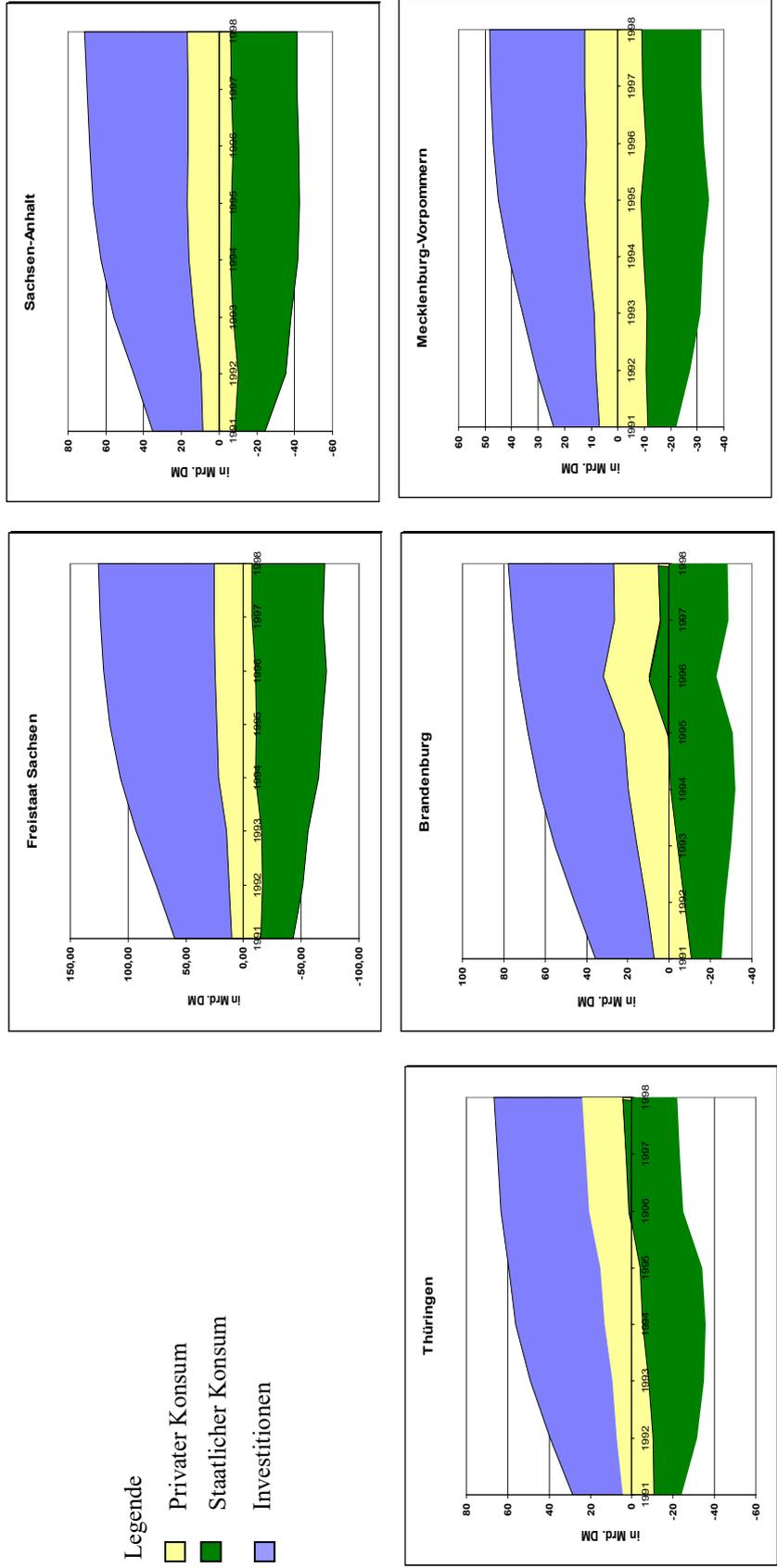
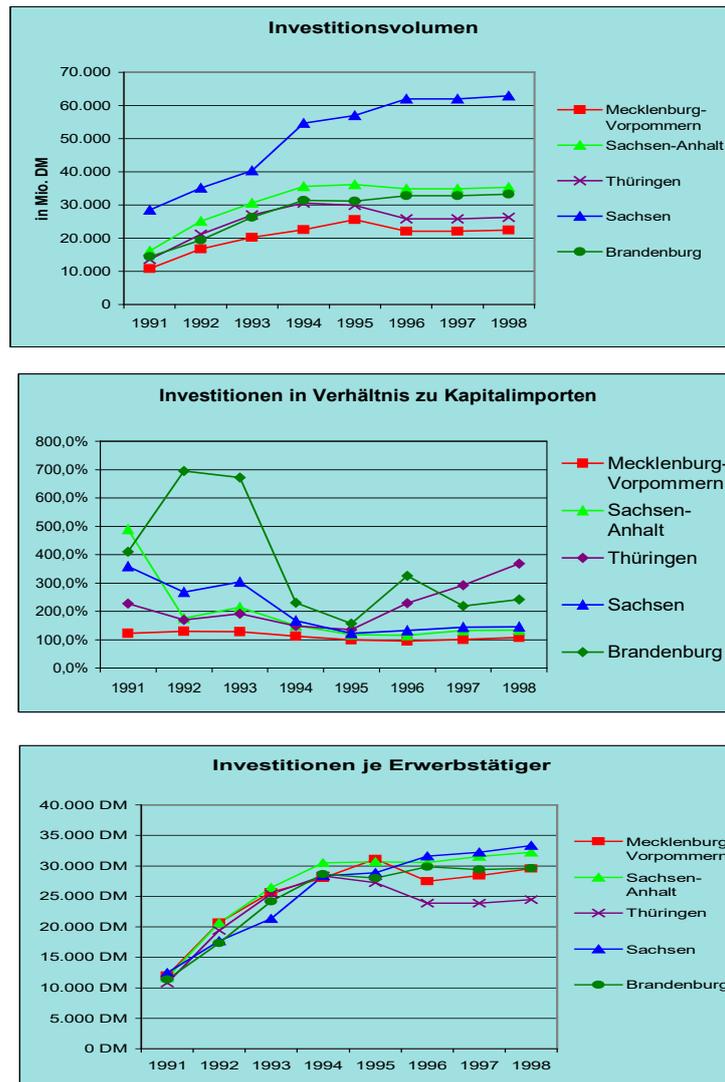


Abbildung A3:
Struktur von Investitionen bzw. Konsumausgaben

Investitionen



Konsumausgaben

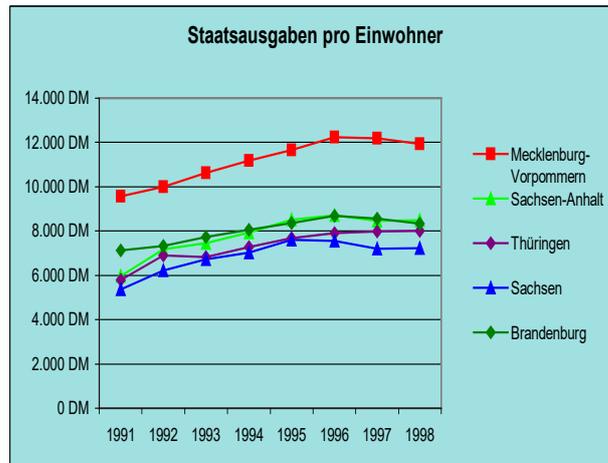
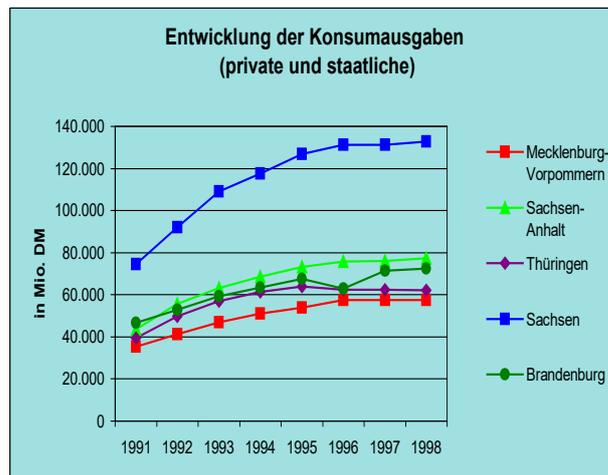
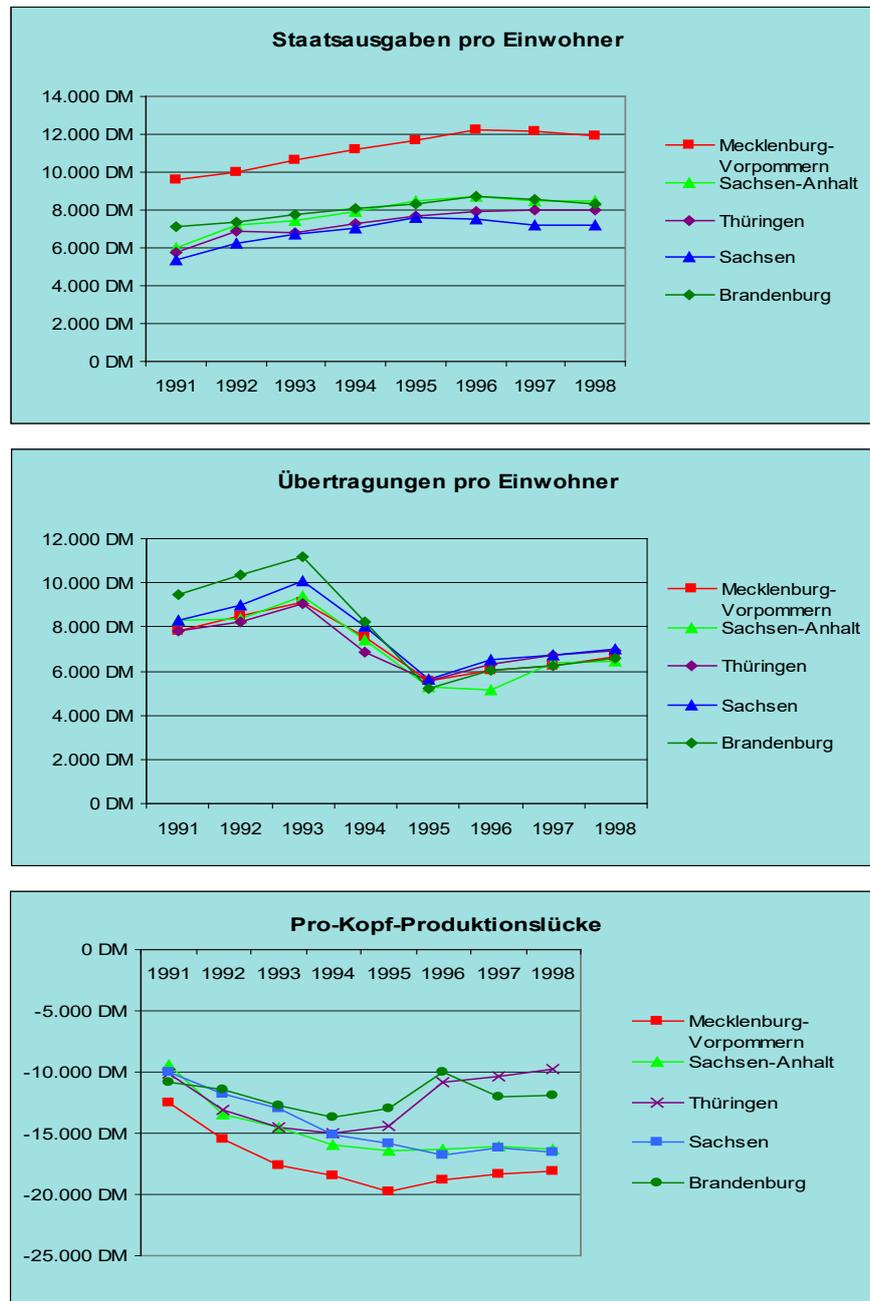


Abbildung A4:
Staatsausgaben, Übertragungen und Produktionslücke



Literaturverzeichnis

- BARRO, R./SALA-I-MARTIN, X.: Convergence. *Journal of Political Economy*, Vol. 100, 1992, S. 223-251.
- BIEHL, D. u. a.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials. J.C.B. Mohr, Tübingen 1975.
- BLUM, U.: Effects of Transportation Investments on Regional Growth: a Theoretical and Empirical Investigation. *Papers of the Regional Science Association* 49, 1982, S. 169-184.
- BLUM, U.: Growth Poles and Regional Evolution. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 37, 3 1986, S. 325-353.
- BLUM, U./DUDLEY, L.: The Two Germanies: Information Technology and Economic Divergence, 1949-1989. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Vol. 155, Nr. 4, 1999 S. 710-737.
- BLUM, U./DUDLEY, L.: Konvergenz im Transformationsprozeß: Eine Analyse institutioneller Veränderungen und ökonomischer Anpassung am Beispiel des Freistaats Sachsen. Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung, D. Brümmerhof ed., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, S. 60-87.
- BLUM, U./MENDE, M.: Are there Free Lunches in East Germany, mimeo, Dresden 2000.
- BLUM, U./SCHARFE, S.: Die Kostenstruktur sächsischer Betriebe. IAWW, Dresden 2000.
- BOUDEVILLE, J. R.: *Problems of Regional Planning*, Edinburgh 1972.
- GREINER, U./MAASS, H./SELL, F.: The East German Disease: Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der Deutschen Einheit. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Gustav Fischer, Stuttgart 1994, S. 271-299.
- HIRSCHMAN, A. O.: *The Strategy of Economic Development*, New-Haven-London 1958.
- KRUGMAN, P.: *Geography and Trade*. MIT-Press, Cambridge (Mass.) 1991.
- LIST, F.: *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Jena 1848.
- MYRDAL, G.: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London 1957.
- PERROUX, F.: *L'économie du XXème siècle*, Paris 1964. Rietveld, P.: Infrastructure and Regional Development. *Annals of Regional Science* Vol. 23, 1989, S. 255-274.
- RIETVELD, P.: Spatial Economic Impacts of Transport Infrastructure Supply. *Transportation Research (A)* Vol. 28A, No. 4, 1994, S. 329-341.

ROMER, P. M.: Endogenous Technological Change. Journal of Political Economy 98, 1990 S. 70-102.

SCHUMPETER, J.: 1912 Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, August Rabe, Berlin 1952.

WILLIAMSON, O.: Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, New York 1975.

WORLD BANK: The Revised Minimum Standard Model. Washington D. C. 1980.

Datenquellen

ARBEITSKREIS FÜR VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNG DER LÄNDER: Entstehung des Bruttoinlandprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1997 (Heft 32).

ARBEITSKREIS FÜR VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNG DER LÄNDER: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (Berechnungsstand VGR Herbst 1998).

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit – Arbeitsstatistik Jahreszahlen, Nürnberg 1992 bis 1998.

BUNDESANSTALT FÜR VEREINIGUNGSBEDINGTE SONDERAUFGABEN: Abschlußbericht der Treuhandanstalt per 31.12.1994.

BUNDESANSTALT FÜR VEREINIGUNGSBEDINGTE SONDERAUFGABEN: Abschlußstatistik der Treuhandanstalt per 31.12.1994, Berlin.

BUNDESANSTALT FÜR VEREINIGUNGSBEDINGTE SONDERAUFGABEN: Zwischenbilanz, Berlin 1996.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN: Bundesministerium für Finanzen informiert - Die Entwicklung der Haushalte der alten Länder, der neuen Länder und Berlins im Jahre 1991...1997, Bonn 1992, ...1998.

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT: Daten des Gesundheitswesens – Ausgabe 1999 (Bd. 122), Nomos Verlagsgesellschaft 1999.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1999, Köln 1999.

LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK BRANDENBURG: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Schuldenstand am Jahresende der Gemeinden und GV des Landes Brandenburg (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).

-
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK BRANDENBURG: Mikrozensusauswertung (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK BRANDENBURG: Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung im Land Brandenburg 1991-1998.
- STATISTISCHES BUNDESAMT: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung unter: <http://www.statistik-bund.de/basis/d/vgr/vgrtab4.htm> (05.05.2000).
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN: Statistische Berichte: Haushalte im Freistaat Sachsen, Kamenz 1999.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN: Statistisches Jahrbuch Sachsen, Kamenz 1991 bis 1999.
- STATISTISCHES LANDESAMT MECKLENBURG-VORPOMMERN: Ausgaben und Einnahmendes Landes und der Gemeinden/Gemeindeverbände (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- STATISTISCHES LANDESAMT MECKLENBURG-VORPOMMERN: Mikrozensusauswertung (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT: Ausgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT: Mikrozensusauswertung (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- THÜRINGER LANDESAMT FÜR STATISTIK: Kassenmäßige Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- THÜRINGER LANDESAMT FÜR STATISTIK: Mikrozensusauswertung (Direktanforderung über Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER: Finanzdaten, Internetadresse: <http://www.vdr.de/finanzen> (11.05.2000).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

Martin Eichler und Prof. Dr. Michael Lechner*

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und
Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)
Universität St. Gallen

Einleitung

Die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) spielte in den neuen Bundesländern (NBL) von Beginn des Transformationsprozesses an eine gewichtige Rolle. Bis 1999 hat die Bundesanstalt für Arbeit als ausführendes Organ über 145 Mrd. DM für die AAMP in den NBL ausgegeben. Im Schnitt hielten sich jedes Jahr deutlich über 30 % der Arbeitssuchenden in den verschiedensten Maßnahmen der AAMP auf, wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist.¹ Obwohl das Niveau der AAMP in den NBL im Laufe der Jahre stark schwankte, war der Umfang der AAMP zu Beginn, in den Jahren 1991 und 1992, deutlich am höchsten und sank bis 1996 in etwa auf das heutige Niveau. Trotz diesem fallenden Trend konnte auch 1999 noch ein durchschnittlicher Bestand von ca. eine halbe Million Teilnehmer gezählt werden. Obwohl langsam eine Angleichung an das westliche Niveau stattfindet, kann man auch für 1999 noch feststellen, dass der Anteil der Teilnehmer Bildungsmaßnahmen (Fortbildung und Umschulung, FuU) bezogen auf die Gesamtzahl der Arbeitssuchenden im Osten um ca. 30 % über dem entsprechenden Anteil im Westen liegt. Für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) ist dieser Anteil im Osten sogar Osten etwa 6 mal so groß (um 600 % höher). Betrachtet man den Mix der AAMP in den neuen Bundesländern, wird aus Tabelle 1 ersichtlich, dass im Osten die ABM von Anfang an neben FuU eine Hauptrolle gespielt haben – ein wesentlicher Unterschied zum Westen, wie aus einem Vergleich mit Tabelle 3 ersichtlich wird. Daran hat sich auch bis heute nichts geändert.

Von Beginn an verfolgte die AAMP in den NBL sowohl sozialpolitische Ziele, also konkret die Abfederung des Transformationsprozesses durch Substitution von individuellen Zeiten der Arbeitslosigkeit durch Zeiten in Bildungsprogrammen oder subventionierter Beschäftigung, als auch beschäftigungspolitische Ziele, nämlich die Erhöhung der individuellen Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung für die

* MARTIN EICHLER ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des SIAW. MICHAEL LECHNER ist Ordinarius für Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie an der Universität St. Gallen, Direktor des SIAW, Forschungsprofessor des ZEW und Research Fellow des IZA. Wir danken dem Schweizerischen Nationalfonds (Projekt 1214-53735) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Projekt LE 928/2-2) für die Unterstützung mehrerer Arbeiten, die die Grundlage für dieses Papier bilden.

¹ In diesem Beitrag werden als AAMP nur die in Abschnitt zwei erläuterten Maßnahmen Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit, und – mit Einschränkungen – Vorruhestand zusammengefasst. Verschieden kleinere und spezialisierte Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen im Rahmen der seit 1998 mit dem Sozialgesetzbuch III möglichen *freien Förderung*, konnten hier nicht berücksichtigt werden.

einzelnen Teilnehmer an diesen Programmen. Durch die Reform des bisherigen Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) wurden vom Gesetzgeber die beschäftigungspolitischen Ziele der AAMP allerdings eindeutig in den Vordergrund gerückt.

Tabelle 1:
Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

	1992	1995	1999
Vorruhestand	811	374	6
Fortbildung und Umschulung	383	219	141
Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u.ä.	388	312	348
Kurzarbeit	376	87	29
Beschäftigte	5.644	5.962	5.884
Arbeitslose (gemeldet)	1.173	1.051	1.345
Insgesamt	8.758	8.086	7.689

In 1.000 Personen; durchschnittlicher Bestand ein Teilnehmern/Betroffenen im Jahresverlauf. Vgl. Tabelle A.1 für die restlichen Jahre. FuU ausschließlich Einarbeitungszuschuss; Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u. Ä. umfasst ABM, §249H, SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen; Kurzarbeit einschließlich Schlechtwettergeld, Winterausfallgeld; Vorruhestand einschließlich Altersübergangsgeld und Altersteilzeit.

Quelle: Autorengemeinschaft (2000), Tab. 3b und 4b; ANBA (1992-2000).

Im Großen und Ganzen kann es als relativ unstrittig gelten, dass die AAMP aus sozialpolitischer Sicht den Transformationsprozess deutlich abgefedert hat und somit aus der kurzfristigen sozialpolitischen Perspektive durchaus als erfolgreich eingestuft werden kann. Der fehlende wissenschaftliche Nachweis ihres beschäftigungspolitischen Erfolgs hat die AAMP in den NBL inzwischen jedoch heftig in die Diskussion gebracht, denn die immensen Kosten sind natürlich ohne die beschäftigungspolitische Komponente wesentlich schwieriger zu rechtfertigen.² Ein Beispiel der Hitzigkeit dieser Diskussion ist die Stellungnahme von Herrn Zwickel von der IG Metall ("*wirtschaftspolitische Schreibtischtäterei*") auf das Thesenpapier der hier repräsentierten drei Institute (DIW, IWH und IfW), die im Prinzip einen Abbau der AAMP in den NBL auf westliches Niveau, also mehr als eine Halbierung, verlangen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist allerdings die Beobachtung hinzuzufügen, dass diese Diskussion eher von gegensätzlichen politischen Grundüberzeugungen als von überzeugender empirischer Evidenz geprägt zu sein scheint.³ Zumindest ein Teil der gegensätzlichen Positionen resultieren außerdem weniger aus einer unterschiedlichen Bewertung der Effizienz der AAMP bezüglich den beiden

² Der ebenfalls fehlende empirische Nachweis des Erfolgs der AAMP im Westen wird hier nicht weiter thematisiert.

³ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die Autoren dieses Beitrags beide Positionen als wissenschaftlich ungenügend fundiert betrachten und eine Versachlichung der Diskussion als nützlich erachten würden.

Teilzielen, sondern auf einer unterschiedlichen Gewichtung der jeweiligen Teilziele. Es wäre sicher förderlich, diese Diskussion aufzuspalten und zunächst in einer politischen Debatte abzuklären, welche und in welchem Umfang sozialpolitische Ziele mit der AAMP erreicht werden sollen. Nur im Anschluss daran kann geklärt werden, in wie weit die AAMP unter den jeweiligen Rahmenbedingungen ein geeignetes Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziel darstellt oder ob es Alternativen gibt. Dabei muss den berechtigten ordnungspolitischen Bedenken Rechnung getragen werden, wenn Sozialpolitik zum großen Teil aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.

2. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

2.1 Die wichtigsten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Ziele

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesanstalt für Arbeit als ausführendes Organ soll im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik insbesondere einen hohen Beschäftigungsstand erzielen und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur verbessern und damit das Wachstum der Wirtschaft fördern.⁴ Zur Verfolgung dieser Ziele stehen der Bundesanstalt für Arbeit und den ihr unterstellten Arbeitsämtern neben den häufig als passive Arbeitsmarktpolitik bezeichneten Instrumenten, der Gewährung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und anderen Lohnersatzleistungen, eine Reihe von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung. Abgesehen von Beratung und Stellenvermittlung sind die im Rahmen dieser Arbeit wichtigsten Maßnahmen Kurzarbeitergeld, berufliche Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in unterschiedlicher Ausprägung und verschiedene Möglichkeiten zum vorzeitigen Übergang in Rente. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen kurz erläutert.

Kurzarbeitergeld (KAG) soll einen Ausgleich für einen teilweisen und temporären Ausfall des Arbeitsumfangs und der damit verbundenen Einkommenseinbußen schaffen, um Entlassungen aufgrund temporärer Schwankungen in der Arbeitsnachfrage eines Betriebs zu vermeiden. Allerdings darf KAG nicht dazu verwendet werden, regelmäßige und/oder vorhersehbare Schwankungen auszugleichen, wie z. B. typisch im Gaststättengewerbe. In den neuen Bundesländern wurde KAG bis 1992 in erheblichem Umfang durch die Anwendung von Ausnahmeregelungen auch dann verwendet, wenn die Arbeitszeit auf Null reduziert wurde und vorab klar war, dass die Verringerung des Arbeitsbedarfs eines Unternehmens nicht nur temporär war, die sogenannte *Kurzarbeit Null*. Je nachdem, ob während dieser Zeit Arbeiten im Betrieb durchgeführt wurden (z. B. Abriss- und Sanierungsarbeiten), eine Fortbildung stattfand oder der Bezieher tatsächlich ohne Beschäftigung war,

⁴ Vgl. AFG §§1,2. Die seit 1997 geltenden Regelungen des SGB III für die Arbeitsförderung sind vergleichbar, allerdings mit einer stärkeren Fokussierung auf die beschäftigungspolitischen Ziele anstelle der allgemeineren wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele.

entspricht diese Art der Kurzarbeit in ihrer erwarteten Wirkung mehr ABM, FuU oder Arbeitslosigkeit.

Das Ziel von *Fortbildung- und Umschulung* (FuU) ist es, die Qualifikationen einer Person an die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts anzupassen. Dies kann auf sehr unterschiedliche Art geschehen und umfasst von Kursen, die zur Orientierungs- und Bewerbungshilfe im Arbeitsamt durchgeführten werden und nur wenige Tage dauern, bis zu mehrjährigen Umschulung auf einen neuen Beruf ein weites Spektrum. Je nach individuellen Voraussetzungen übernehmen die Arbeitsämter hierbei die Kosten der Fortbildung ganz oder teilweise. Auch können die Arbeitsämter während der Teilnahme an FuU ein Unterhaltsgeld bezahlen, das in der Höhe vergleichbar zum Arbeitslosengeld ist. Da in den neuen Bundesländern die individuellen Voraussetzungen von der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten wie auch der Arbeitslosen erfüllt wurden und bis 1993 ein Rechtsanspruch auf entsprechende Förderung und die Zahlung von Unterhaltsgeld bestand, übernahmen die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern für den Kreis der Teilnehmer an FuU den überwiegenden Teil der Kosten der Fortbildung, der direkten Kosten wie auch der indirekten Kosten in Form von entgangenem (potentiellen) Einkommen bzw. Arbeitslosenunterstützung.

Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) unterteilen sich in originäre ABM und in produktive Lohnkostenzuschüsse (§249h) bzw. seit 1997 Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Diese unterscheiden sich in einigen Details, insbesondere auch in der Höhe der Förderung, jedoch ist eine ausführlichere Diskussion dieser Unterschiede im Rahmen dieser Arbeit nicht nötig. Prinzipiell stellen ABM einen Lohnkostenzuschuss für einen Arbeitsplatz dar. Formale Voraussetzung ist, dass die ausgeführten Arbeiten ohne die Förderung nicht durchgeführt würden, dass sie nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten stehen und dass die Allgemeinheit von der Durchführung der Arbeiten profitiert. Die Zuweisung zu ABM soll sich besonders auf die Problemgruppen des Arbeitsmarkts konzentrieren.

Der vorzeitige Übergang in die Rente in seinen unterschiedlichen Formen, in den NBL insbesondere die Gewährung von *Vorruhestands-* und *Altersübergangsgeld*, dient der direkten Entlastung des Arbeitsmarkts durch die Reduktion des Arbeitskräfteangebots älterer Arbeitnehmer. Diese können bei Erreichen der Altersgrenze (55 oder höher) und Arbeitslosigkeit vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und werden trotz Leistungen durch die Arbeitsämter von der Pflicht zur Beschäftigungssuche entbunden. Hier ist es nicht Ziel, die individuellen Wiederbeschäftigungschancen zu erhöhen, sondern ganz im Gegenteil soll eine Wiederbeschäftigung vermieden werden. Es kann also nur ein kleiner Teil der im folgenden diskutierten Ziele der AAMP überhaupt erreicht werden. Dementsprechend spielen diese Maßnahmen hier nur eine untergeordnete Rolle und werden in der weiteren Diskussion, sofern nicht explizit erwähnt, nicht berücksichtigt.

Das vorrangige Ziel aller Maßnahmen der AAMP soll es sein, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder abzubauen. Während KAG dadurch hilft, dass temporäre Schwierigkeiten überbrückt werden, sollen FuU und ABM stärker der Verbesserung der individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt dienen. Dies kann durch eine Verbesserung der individuellen Qualifikation erreicht werden. Offensichtlich ist dies die Zielrichtung von FuU, aber auch im Rahmen von ABM soll Humankapital gebildet oder zumindest der Verlust von Humankapital bei lang anhaltender Nichtbeschäftigung vermieden werden. Dies geschieht auch formal durch die Einbeziehung von Fortbildungsanteilen, aber insbesondere informell durch Berufserfahrung. Die Teilnahme an AAMP kann auch dazu dienen, die Arbeitsmotivation des Teilnehmers zu erhöhen und/oder diese Motivation zukünftigen potentiellen Arbeitgebern gegenüber zu demonstrieren. ABM, aber auch FuU wenn diese beispielsweise Praktika einschließen, können unter Umständen von einem potentiellen Arbeitgeber genutzt werden, um einen Arbeitnehmer kostenlos oder -günstig und unverbindlich zu testen.

Neben der Verbesserung der individuellen Vermittlungschancen kann die AAMP auch zur Verbesserung der Gesamtsituation des Arbeitsmarktes beitragen. Wie jede nicht budgetneutrale zusätzliche Staatsausgabe kann AAMP direkt und indirekt zusätzliche Arbeitsnachfrage schaffen. Direkt können Arbeitsplätze zum Beispiel im Rahmen von ABM geschaffen werden, aber beispielsweise auch durch den Bedarf an Lehrkräften für FuU und den Verwaltungsaufwand bei den Arbeitsämtern. Darüber hinaus könnten sich die Arbeitsnachfrage zumindest kurzfristig auch indirekt über Multiplikatoreffekte bei dem Einkauf von Vorprodukten und/oder durch zusätzlichen Konsum der Teilnehmer noch erhöhen. Um also positiv auf die Arbeitsmarktentwicklung zu wirken, müssen der Effekte der Staatsausgaben für AAMP größer sein als für alle alternativen Verwendungen der Finanzmittel (auf Ausgabenseite wie z. B. für Infrastrukturprojekte, aber auch auf Einnahmenseite, beispielsweise für eine Senkung der Staatsverschuldung oder Steuersenkungen). Hierbei sollten nicht nur kurzfristige Effekte Berücksichtigung finden.

Eine weitere Wirkungsmöglichkeit der AAMP auf die Gesamteffizienz des Arbeitsmarkts besteht darin, dass durch Qualifikation in FuU bestimmte Stellen für Spezialisten besetzt werden können, die ansonsten nicht zu besetzen gewesen wären. Zusätzlich ist nicht auszuschließen, dass eine mit der Besetzung der Spezialistenstelle einhergehende Erweiterung der Tätigkeit eines Unternehmens dazu führt, dass auch zusätzlicher nicht spezialisierter Arbeitskräftebedarf entsteht.

Neben diesen arbeitsmarktbezogenen Zielen werden häufig auch sozialpolitische Ziele als Rechtfertigung für AAMP angeführt, auch wenn diese nicht explizit in den gesetzlichen Regelungen genannt werden. Der Beitrag zur Existenzsicherung für die Teilnehmer und zum Erhalt des sozialen Friedens sind hier zu nennen, insbesondere vor dem Hintergrund der gewaltigen Veränderungen in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung. Schließlich könnten auch rein politische Ziele, ein

'optisches' Absenken der Arbeitslosenquote, eine (implizite) Rolle bei der Ausgestaltung der AAMP spielen.

2.2 *Die Teilnahme an der AAMP in den neuen Bundesländern 1991-1999*

Im Folgenden soll kurz geschildert werden, welche Bedeutung die AAMP in den NBL auf Grund ihres großen Umfangs hatte. Seit der Wiedervereinigung haben in den NBL insgesamt mehr als sieben Millionen mal Personen an FuU oder ABM teilgenommen. Dies entspricht nahezu der Zahl der Beschäftigten Anfang der neunziger Jahre, bedeutet jedoch aufgrund von Mehrfachteilnahme und Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nicht, dass jede Person einmal an einer Maßnahme teilgenommen hätte. Die Zahl belegt jedoch die immense Bedeutung der AAMP für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern. Tabelle 2 enthält die jährlichen Eintritte in FuU bzw. ABM einschließlich den prozentualen Anteil verschiedener Unterkategorien. Deutlich lässt sich erkennen, dass auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Umbruchsphase, 1991 und 1992, auch die Anzahl der Maßnahmen-eintritte am höchsten war, insbesondere für FuU, dem bei der Ergänzungs-, Um- und Neuqualifizierung der Arbeitskräfte der ehemaligen DDR eine erhebliche Bedeutung beigemessen wurde. Nicht ersichtlich ist aus der Tabelle allerdings die Tatsache, dass es sich hier im Durchschnitt um wesentlich kürzere Maßnahmen handelte als in späteren Jahren, so dass der Rückgang der Bedeutung von FuU in Tabelle 2 überzeichnet wird. Für ABM lässt sich eine solche Reduktion nicht beobachten, sondern die Teilnehmerzahlen entwickeln sich eher Wellenförmig mit besonders großer Beteiligung in 1991, 1994 und 1998, ohne einen Auf- oder Abwärtstrend klar erkennen zu lassen. Diese Struktur ist weniger überraschend, als es auf den ersten Blick scheint. Wegen der Umstellung von technischen, organisatorischen und rechtlichen Normen mit oder kurz nach der Wiedervereinigung war der Anpassungsbedarf in der beruflichen Qualifizierung und damit an FuU zu Beginn der neunziger Jahre in den NBL sicher besonders groß. ABM dagegen soll den Verlust von Humankapital und Demotivation durch längerfristige Arbeitslosigkeit vermeiden, und zielt stärker auf die Problemgruppen des Arbeitsmarkts, auch aus sozialpolitischen Sicht heraus. Die entsprechenden Problemgruppen zeigten bzw. bildeten sich erst nach einiger Zeit, und die Arbeitslosigkeit hat sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verfestigt, so dass auch der Bedarf an ABM nicht gesunken ist.

Tabelle 2:

Eintritte in die wichtigsten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fortbildungsmaßnahmen (FuU)	892	888	294	287	257	269	166	236	183
davon in %:									
Frauen	60	66	62	67	70	66	59	54	52
Langzeitarbeitslose		10	16	33	32	28	26	27	25
berufliche Fortbildung	50	52	62	69	72	76	77	-	-
Umschulung	15	21	28	24	21	18	16	-	-
kurze Maßnahmen	21	15	-	-	-	-	-	-	-
Einarbeitung	15	13	11	7	8	6	7	-	-
ABM und ähnliches	422	296	313	356	279	283	243 ^a	528 ^a	401
davon in %:									
Frauen	37	44	41	56	58	58	53	52	40
Langzeitarbeitslose					39 ^a	53 ^a	76 ^a	72 ^a	60
org. ABM	100	100	78	82	80	83	58	52	52
§249h/SAM	-	-	22	18	20	17	42 ^a	49 ^a	12
SAM für Wirtschaftsunternehmen	-	-	-	-	-	-	n.v. ^a	n.v. ^a	36

Eintritte in Programm in 1000 Personen. "Kurze Maßnahmen" beziehen sich auf §41a AFG, der 1993 gestrichen wurde. Ab 1998 gehört der Einarbeitungszuschuss nicht mehr zu FuU, daher wird er hier nicht mehr ausgewiesen.

^a Zahlen aus Steiner und Hagen (2000), SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen gemeinsam, der Anteil der Langzeitarbeitslosen wurde auf Basis der Bestände und ohne Informationen für die Teilnehmer an SAM berechnet und ist daher hier nur als 'Näherung' zu verstehen. n.v.: Informationen nicht verfügbar.

Quellen: ANBA (1992-2000); STEINER/HAGEN (2000).

Der Rückgang der Teilnahme an FuU im Jahr 1993 geht einher mit – und war z. T. bedingt durch – deutlichen Veränderungen in der Struktur des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit sowie erheblichen Gesetzesänderungen. Auf dem Arbeitsmarkt begann sich die Arbeitslosigkeit zu verfestigen, und es bildeten sich deutliche Problemgruppen heraus. Dem wurde Rechnung getragen, indem Problemgruppen bei der Zuweisung zur AAMP stärkere Berücksichtigung fanden. In Tabelle 2 wird dies beispielhaft an den beiden wohl bedeutendsten Problemgruppen in den neuen Bundesländern verdeutlicht, nämlich Frauen und Langzeitarbeitslosen. Auch hier zeigt sich wieder, dass insbesondere das Instrument ABM für die Förderung dieser Problemgruppen eingesetzt wurde. Gleichzeitig wurden 1993 einige der Zugangsbedingungen zur AAMP verschärft und insbesondere der Rechtsanspruch auf Unterstützung zu FuU gestrichen, so dass eine genauere Fokussierung der Maßnahmen und der verfügbaren finanziellen Mittel möglich wurde.

Ein erneuter erheblicher Wandel der gesetzlichen Rahmenbedingung der AAMP fand 1998 mit der Einführung des SGB III statt. Hierbei wurde u. a. auch die Zusammensetzung der AAMP neu gestaltet und erheblich mehr Flexibilität bei ihrer Ausgestaltung geschaffen. Auf eine Diskussion dieser Änderungen wird jedoch in diesem Beitrag verzichtet. Auch sind die Auswirkungen dieser Änderungen bisher wegen der vergleichsweise kurzen Zeitspanne noch kaum zu beobachten.⁵

Tabelle 3:
Vergleich der durchschnittlichen Bestände der AAMP in den neuen Bundesländern und den alten Bundesländern

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Neue Bundesländer									
Arbeitslose	445	913	1.170	1.149	1.142	1.047	1.169	1.364	1.375
Teilnehmer an FuU	n.v.	n.v.	378	257	254	238	184	147	141
Teilnehmer an ABM	183	388	237	280	312	277	234	317	348
Teilnehmer an Kurzarbeit	1.616	370	181	97	71	71	49	34	n.v.
Arbeitssuchende ^a	n.a.	n.a.	1.966	1.783	1.779	1.633	1.636	1.862	1.864
FuU-Quotient	n.a.	n.a.	0.19	0.14	0.14	0.15	0.11	0.08	0.08
ABM-Quotient	n.a.	n.a.	0.12	0.16	0.18	0.17	0.14	0.17	0.19
AAMP-Quotient	n.a.	n.a.	0.40	0.36	0.36	0.36	0.29	0.27	0.26
Alte Bundesländer									
Arbeitslose	1.689	1.808	2.270	2.556	2.565	2.796	3.021	2.904	2.756
Teilnehmer an FuU	213	225	214	203	231	248	201	175	192
Teilnehmer an ABM	83	78	51	57	70	75	67	71	81
Teilnehmer an Kurzarbeit	145	283	767	275	128	206	133	81	n.v.
Arbeitssuchende ^a	2.130	2.394	3.302	3.091	2.994	3.325	3.422	3.231	3.029
FuU-Quotient	0.10	0.09	0.06	0.07	0.08	0.07	0.06	0.05	0.06
ABM-Quotient	0.04	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
AAMP-Quotient	0.21	0.24	0.31	0.17	0.14	0.16	0.12	0.10	0.09

Durchschnittliche Teilnehmer/Betroffene in 1000 Personen. FuU beinhaltet berufliche Fortbildung, Umschulung, kurze Maßnahmen und – bis 1997 – Einarbeitung; ABM beinhaltet org. ABM, §249h und SAM; 'Arbeitssuchend' ist definiert als Arbeitslos oder in einem der genannten Programme.

^a 1999 ohne Kurzarbeiter. n.v.: Informationen nicht verfügbar.

Quellen: ANBA (1992-2000); AUTORENGEMEINSCHAFT (2000), Tab. 3b und 4b.

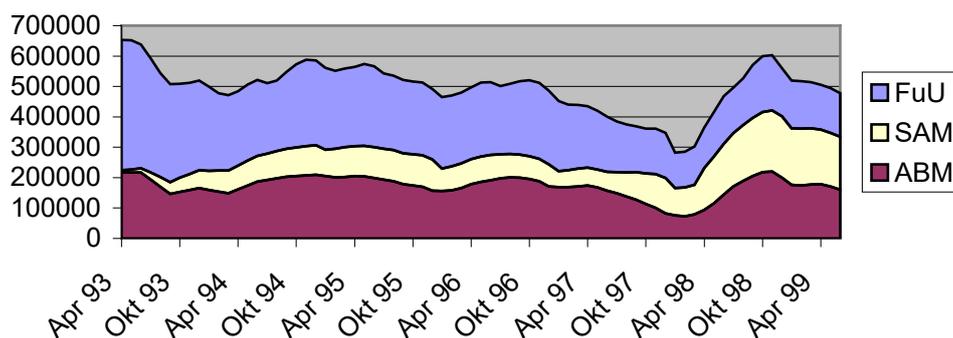
Neben den absoluten Teilnehmerzahlen wird die Bedeutung der AAMP auch durch die Anteile der Teilnehmer an AAMP an allen Arbeitssuchenden besonders deutlich. Tabelle 3 enthält die entsprechenden Zahlen. Sie zeigen für die NBL einen seit 1993 kontinuierlich fallenden Trend. Waren 1993 noch ca. 40 % der offiziell

⁵ Der interessierte Leser sei für Details auf den Text des SGB's III verwiesen.

Stellensuchenden in AAMP, so fiel dieser Anteil bis 1999 auf ca. 26 %.⁶ Im Vergleich dazu bleibt im Westen ohne Berücksichtigung der Kurzarbeit der Anteil der Personen in AAMP relativ konstant und schwankt ab 1993 zwischen 7 und 10 %.

Bezüglich der Zusammensetzung der AAMP treten ebenfalls deutliche Unterschiede auf. ABM spielte im gesamten betrachteten Zeitraum im Osten eine erheblich größere Rolle als im Westen. Dieser Trend wurde im Laufe der Zeit sogar verstärkt. Während die Bedeutung von FuU im Osten mit der Reduktion eines Anteils der FuU Teilnehmer von 19 % (1993) an allen Arbeitssuchenden auf 8 % (1999) sank, stieg der vergleichbare Anteil von ABM Teilnehmern sogar von 12 % (1993) auf 19 % (1999) an. Während nach den letzten Zahlen von 1999 im Osten der Anteil der FuU Teilnehmer an allen Arbeitssuchenden nur noch etwa 30 % über dem entsprechenden Anteil in den alten Bundesländern lag, beträgt die gleiche Größe für ABM 600 %. Es ist diese Dominanz der ABM im Osten, die im Mittelpunkt der oft geäußerten Kritik an der AAMP in den NBL steht.

Abbildung 1:
Bestand an Teilnehmern in den wichtigsten Maßnahmen der AAMP



Quelle: Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit (in elektronischer Form).

Betrachtet man neben den jährlichen Zahlen auch die monatlichen Bestände in den Maßnahmen, so erkennt man eine erhebliche Variabilität (vgl. Abbildung 1), die jedoch auch nach Maßnahmenart sehr unterschiedlich ist. Gibt es bei FuU einen mehr oder weniger stetigen Abwärtstrend, so schwanken die ABM Bestände außerordentlich stark. Hierbei zeigt sich auch ein verblüffender Zusammenhang zu den jeweiligen Terminen der Bundestagswahlen. Sowohl 1994 als auch 1998 ist ein starkes Ansteigen der Teilnehmer an AAMP zu erkennen. Im September und Oktober 1998 wurden bezüglich der Gesamtzahl der Teilnehmer sogar die Niveaus

⁶ Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass in den verwendeten Teilnehmerzahlen einige kleinere Maßnahmen nicht berücksichtigt sind, und die vollständigen Quotienten für die gesamte AAMP damit etwas höher liegen.

vom Frühjahr 1993 nahezu wieder erreicht, wenn auch nur kurzfristig. Im Anschluss an diese Monate fielen die Bestände jeweils wieder.

3. Kosten und Nutzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Für die wirtschaftspolitisch entscheidende Frage, ob und in welchem Umfang die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitergeführt werden sollen, müssen letztendlich Kosten-Nutzenabwägungen entscheiden, auch wenn diese oft sehr schwierig in objektiver Art und Weise zu treffen sind. In diesem Abschnitt wollen wir daher die zur Verfügung stehende Evidenz zu den Kosten-Nutzensaspekten konzentriert darstellen und bewerten.

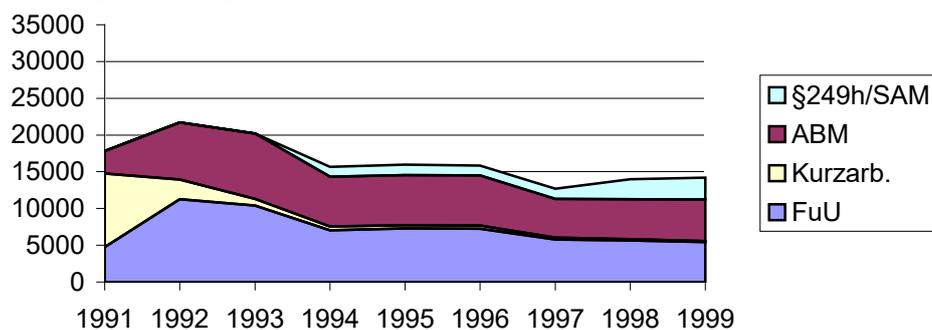
3.1 Kosten

Betrachtet man als Approximation für die Bruttogesamtkosten der Maßnahmen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, so ergibt sich folgendes Bild. Von 1990 bis 1999 wurden für die wichtigsten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den NBL (ohne Altersübergangsgeld, mit Kurzarbeit) über 145 Milliarden DM ausgeben, zuletzt im Jahre 1999 über 14 Milliarden.⁷ Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für einzelne Programme und in einer separaten Graphik die Ausgaben für ALG und ALH. Vergleicht man die Entwicklung der Quoten der hier aufgeführten Ausgaben für die AAMP im Vergleich zu den Ausgaben für die passive Politik (ALG + ALH), so erkennt man, dass diese Quote seit 1996 in etwa konstant bei 50 % liegt, während sie 1992 noch über 200 % betrug.

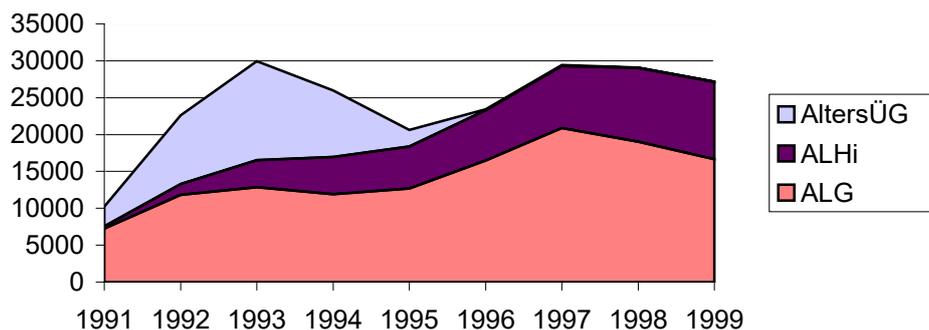
Eine andere Art, die Bruttokosten der AAMP zu betrachten, besteht darin, die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer in den einzelnen Maßnahmen zu vergleichen mit den Bruttokosten, den der Verbleib in Arbeitslosigkeit verursachen würde. Dieser Vergleich, der in Tabelle 4 für die einzelnen Maßnahmengruppen enthalten ist, zeigt deutlich, dass die Bruttokosten der Teilnahme an AAMP doppelt so hoch sein können wie die passive Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Dies gilt nicht für Maßnahmen nach §249h bzw. SAM, was nicht überrascht, da in diesem Fall ja nur die pauschalierten Einsparungen der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe als Lohnsubvention gezahlt werden.

⁷ Da die Finanzierung der AAMP aus sehr vielen unterschiedlichen Budgets geschieht, handelt es sich hier nur um den wichtigsten Teil der Ausgaben. Die staatlichen Gesamtausgaben liegen jedoch höher. Die exakten Werte der Ausgaben für die AAMP können Tabelle A.2 im Anhang entnommen werden.

Abbildung 2:
Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den NBL
- Für ausgewählte Programme -



- Für Lohnersatzleistungen -



In Millionen DM; Darstellung in kumulierender Form. ALG einschließlich Konkursausfallgeld; FuU zweckmäßig, notwendig, Einarbeitungszuschuss (bis 1997) und Unterhaltsgeld, ABM einschließlich §249h/SAM. Altersübergangsgeld 1997 einschließlich Vorruhestand/Altersteilzeitgesetz; für 1998 und 1999 nur ausschließlich Vorruhestand/Altersteilzeitgesetz.

Quellen: ANBA (1992-2000), BA (1990-9), STEINER/HAGEN (2000), Tab. 8.

Bei der Interpretation der Zahlen aus Tabelle 4 ist jedoch zu beachten, dass der Bruttokostenvergleich (durchschnittliche Kosten für AAMP minus durchschnittliche Kosten für ALG/ALH) aus vielerlei Gründen problematisch ist. Zum einen kann die Teilnahme an der AAMP den individuellen Zeitpunkt bis zum Auslaufen des Anspruchs auf ALG hinausschieben, wodurch zusätzliche Kosten entstehen können. In manchen Fällen entstehen sogar neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld durch die Teilnahme an AAMP. Zum anderen sind sich nahezu alle empirischen Studien dahingehend einig, dass die Chancen, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, für Teilnehmer an einer Maßnahme während ihrer Teilnahme erheblich geringer sind als für vergleichbare Nichtteilnehmer. Dies lässt diesen angestellten Grobvergleich der Differenz der beiden Kostengrößen wohl eher als

Untergrenze der wahren durchschnittlichen Kosten erscheinen. Auf der anderen Seite steht zumindest bei ABM der Subvention auch eine Leistung der ABM-Gesellschaft gegenüber, die ansonsten nicht erbracht worden wäre, oder anders hätte finanziert werden müssen. In die gleiche Richtung wirken auch die von der ABM Gesellschaft und deren Mitarbeitern gezahlten Steuern und Sozialabgaben. Umgekehrt wird aber ein Teil der Kosten der ABM auch vom Träger der ABM getragen, was bei der Berechnung der Gesamtwirkung berücksichtigt werden müsste. Allerdings liegen hierzu keine statistischen Informationen vor. Ähnliche Effekte müssen auch bei FuU berücksichtigt werden, auch wenn diese in ihrem Umfang von geringerer Bedeutung sind. So wird während FuU nur ein Unterhaltsgeld gezahlt, von dem keine Einkommenssteuer erhoben wird.

Tabelle 4:
Durchschnittliche Kosten der Arbeitsmarktpolitik pro Teilnehmer

Ausgaben pro Teilnehmer und Monat	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
beruf. Weiterbildung	n.a.	n.a.	2.926	2.746	2.831	2.905	2.979	3.161
org. ABM	3.503	2.851	3.805	3.172	2.896	3.074	2.870	2.992
§249h/SAM	-	-	1.688	1.824	1.875	1.846	1.493	2.149
Arbeitslosengeld	1.351	1.440	1.675	1.781	1.971	2.077	2.061	2.023
Arbeitslosenhilfe	1.298	1.308	1.439	1.401	1.566	1.650	1.533	1.524

Rückflüsse über Steuern und Sozialabgaben etc. an die öffentliche Hand und die Sozialversicherungen sind in den angeführten Kalkulationen nicht berücksichtigt.

Quelle: STEINER/HAGEN (2000), Tabellen 8, 12, 16 und 18.

Will man die Kosten von FuU und ABM vergleichen, stößt man auf ein vergleichbares Problem. Unterhaltsgeld während FuU beträgt ca. zwei Drittel des letzten Netto-Lohns, während in den Kosten für ABM bis zu 100 % des aktuellen Brutto-Tariflohns enthalten sein können. Dies ist einer der Gründe, warum ABM im Vergleich zu FuU recht teuer erscheint, aber beide Zahlungen sind auch sehr unterschiedlich zu beurteilen. Wie diese kurze Diskussion zeigt, ist die Vergleichbarkeit der Werte innerhalb von Tabelle 4 stark eingeschränkt, und auch insgesamt ist bei der Interpretation der Tabelle erhebliche Vorsicht angebracht.

Während die direkten Kosten noch *relativ* gut abzuschätzen sind, ist die Frage nach den indirekten Kosten nur mehr spekulativ zu beantworten. Diese Kosten kommen in Form der (üblichen) indirekten fiskalischen Kosten jeder Ausgabe des Staates bzw. der Arbeitslosenversicherung daher, also der Kosten, die dadurch entstehen, dass es eben nicht zu einer Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zu einer geringeren Bundesüberweisung an die Bundesanstalt für Arbeit, zu einer geringeren Staatsverschuldung oder zu einer alternativen Verwendung der Mittel, z. B. für Infrastrukturmaßnahmen, kommt. Hinzu kommen noch vor allem im Falle von ABM die berechtigten ordnungspolitischen Befürchtungen, dass staatliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen private Unternehmen, und somit Arbeitsplätze im ersten

Arbeitsmarkt, verdrängen, bzw. nicht zur Entfaltung kommen lassen. Eine Quantifizierung all dieser Effekte erscheint aus heutiger Sicht außerordentlich schwierig. Nimmt man die direkten Kosten zusammen mit den indirekten Kosten und berücksichtigt auch noch die a priori während der Teilnahme arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so wird deutlich, dass ein erheblicher Rechtfertigungsbedarf zur Hinnahme all dieser Kosten besteht. Der nächste Abschnitt wird zeigen, dass die heute zur Verfügung stehende empirische Evidenz nicht in der Lage ist, diesen Rechtfertigungsbedarf zu befriedigen.

3.2 *Nutzen der AAMP*

Von einer idealen AAMP würde man erwarten, dass sie zu einer deutlichen Verringerung der individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken (und Erhöhung der Einkommen) ihrer Teilnehmer führt, ohne allzu große Verdrängungseffekte und Kosten aufzuweisen. Somit würde langfristig die Arbeitslosigkeit in der Volkswirtschaft verringert und das Wachstum gestärkt.

Die wissenschaftliche Evidenz tut sich allerdings sehr schwer, derart positive Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finden. Wir möchten uns zuerst der Fragestellung zuwenden, ob denn die an den Maßnahmen teilnehmenden Personen von den Maßnahmen profitieren. Eine positive Antwort auf diese Frage scheint eine Grundvoraussetzung für eine positive Beurteilung der Maßnahmen zu sein, ist jedoch alleine noch lange nicht hinreichend. Zur Beantwortung dieser Fragestellung werden typischerweise mikroökonomische Vorgehensweisen gewählt, die dann mit unterschiedlichen statistischen Methoden der Fragestellung nachgehen: "Welche Arbeitsmarktchancen hätten die Teilnehmer an den verschiedenen Maßnahmen der AAMP gehabt, wenn sie nicht teilgenommen hätten?". Zur Beantwortung dieser Frage werden dann explizite oder implizite Vergleiche der Teilnehmer an der jeweils zu untersuchenden Maßnahme mit Nichtteilnehmern oder Teilnehmern an einer anderen Maßnahme angestellt, die sich von den Teilnehmern bis auf die Tatsache der Teilnahme nicht systematisch unterscheiden. Der dann abgeschätzte Unterschied in der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, kann als Effekt der Maßnahme interpretiert werden. Die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern ist außerordentlich wichtig, denn (unkorrigiert) beobachtet man erhebliche und systematische Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Der Erfolg dieser Studien hängt neben der Wahl des geeigneten ökonomisch-statistischen Instrumentariums außerordentlich von der Güte der zur Verfügung stehenden Datenbasis ab. Notwendig sind für diese Studien informative und große Individualdatensätze, die es erlauben, für derartige Unterschiede der Teilnehmerstrukturen zu kontrollieren.

Inzwischen gibt es für die neuen Bundesländer eine Reihe von Studien, die mit teilweise verschiedenen Ansätzen und Datenbasen unterschiedliche Programme der

AAMP auf ihre individuelle Wirkung hin überprüfen.⁸ Sollten diese Studien zur alleinigen Rechtfertigung der AAMP in den NBL dienen, so müsste die AAMP in den NBL wohl umgehend beendet werden. Der Tenor der überwiegenden Mehrheit der Studien deutet in Richtung auf keine Wirkung oder sogar eine negative Wirkung der AAMP.⁹ Aus all diesen Studien lässt sich sicher, trotz partieller positiver Befunde, keine gesicherte Evidenz für eine positive Wirkung bestimmter Teile der AAMP in den neuen Bundesländern ableiten. Diese Aussage gilt sowohl für die unterschiedlichen Wirkungen von ABM und FuU als auch für die Wirkung bezüglich sogenannter Problemgruppen. Aus theoretischer Sicht scheint als durchaus plausibel zu vermuten, dass Fortbildung aufgrund des wesentlich ausgeprägteren Humankapitalakkumulationsaspektes ABM vorzuziehen ist. Solide empirische Befunde, die diese Vermutung für die neuen Länder deutlich unterstützen, sind allerdings auch hierfür nicht vorhanden. Das gleiche gilt für die inzwischen oft geforderte und auch von der BA durchgeführte Zielgruppenorientierung der Maßnahmen. Auch hier ist es empirisch absolut nicht klar, dass Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen von den Maßnahmen bezüglich zukünftiger Beschäftigungschancen stärker profitieren können als Personen, denen auch ohne Maßnahmen mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt würde. Jedoch kann eine derartige Fokussierung bei Berücksichtigung anderer, kurzfristig sozialpolitischer, Kriterien durchaus gerechtfertigt sein. Diese Themen werden weiter unten noch behandelt.

Es muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass alle Studien an einem großen Mangel leiden, nämlich der unzureichenden Datenqualität. Die Studien basieren auf unterschiedlichen Sekundärerhebungen, die ursprünglich für andere Zwecke durchgeführt wurden. Entsprechend waren sie auch nicht optimal für mikroökonomische Evaluationsstudien geeignet. Da die staatlichen und halbstaatlichen Stellen erst in jüngster Zeit anfangen, den Bedarf nach einer wissenschaftlichen Wirkungsevaluation der ausgabenintensiven AAMP festzustellen, stehen im Gegensatz zu einigen anderen Ländern in Deutschland bis heute noch keine Daten aus den offiziellen Datenbanken der Arbeitslosen- und Sozialversicherung für eine Evaluation der AAMP zur Verfügung. Es ist jedoch zu vermuten, dass dieses Problem nun auch 'offiziell' erkannt wurde und sich die Datenlage bald deutlich verbessern wird. Zusammenfassend lässt sich auf Basis der bisherigen Ergebnisse der mikroökonomischen Evaluationsstudien sagen, dass zwar keine robusten po-

⁸ Es sollen keine einzelnen Studien genannt werden, sondern auf die Übersichtsarbeiten von EICHLER/LECHNER (2000), FITZENBERGER/SPECKESSER (2000), LECHNER (1998) und STEINER UND HAGEN (2000) verwiesen werden. Einzelne Studien der Autoren dieses Papiers über die Wirkung von AAMP (auch für andere Länder) können auch von unserer Webseite am SIAW in St. Gallen heruntergeladen werden (www.siaw.unisg.ch/lechner).

⁹ Für mögliche Ineffektivität beispielsweise von Trainingsprogrammen lassen sich viele mögliche Gründe anführen, wie 'schlechte' Kurse, falsche Ausrichtung der Maßnahmen, falsche Auswahl der Teilnehmer, fehlender Qualifikationsmismatch auf dem Arbeitsmarkt oder Stigmaeffekte.

sitiven Effekte der AAMP gefunden wurde, es sich allerdings aufgrund der unzureichenden Datenlage auch nicht ganz ausschließen lässt, dass es doch solche Effekte geben könnte.

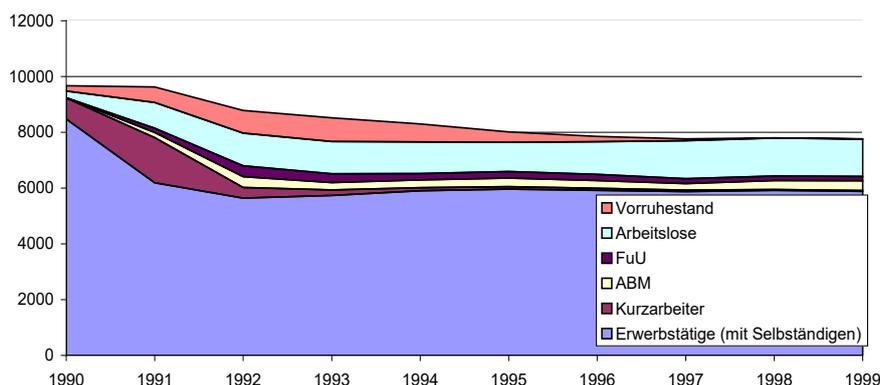
Es muss auch erwähnt werden, dass sich diese Studien typischerweise nur mit der aus der Maßnahmenteilnahme resultierenden Veränderung des individuellen Erfolgs am Arbeitsmarkt auseinandersetzen. Weitere Ziele der AAMP, insbesondere die sozialpolitische Abfederung des Wandlungsprozesses (individuell betrifft dies insbesondere die Zeit, in der die Individuen in der Maßnahme sind) werden nicht oder nur am Rande betrachtet. Dies scheint auch nicht notwendig, da der Nutzen der AAMP hier relativ offensichtlich und unstrittig ist. Während der Maßnahmen haben die betroffenen Personen eine Beschäftigung und dies ist sozialpolitisch einer passiven Zeit in Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen sozialen Aspekten vorzuziehen. Darüber hinaus wird durch die Teilnahme an AAMP das Ein- und Auskommen gesichert. Auch gerade am Beginn des Transformationsprozesses war die AAMP ein wichtiges Instrument zur Wahrung des sozialen Friedens in einem abrupten Transformationsprozess. Ob sich allerdings die immensen Kosten der AAMP nur aufgrund ihrer sozialpolitischen Bedeutung während der Teilnahmezeit ohne eine Verbesserung des individuellen Arbeitslosigkeitsrisikos in Zukunft rechtfertigen lassen, scheint außerordentlich fraglich. Letztendlich kann dies aber nur aufgrund von Werturteilen entschieden werden. Darüber hinaus stellt sich aber auf jeden Fall die Frage, ob derartige sozialpolitische Maßnahmen finanziell tatsächlich über die Arbeitslosenversicherung abgewickelt werden sollten.

Nach dem Nutzen für die Teilnehmer sollen nun die Auswirkungen auf die Nichtteilnehmer kurz betrachtet werden. Hier ist insbesondere der in der Diskussion über die Wirkung der AAMP (zu) stark beachtete sogenannte direkte Entlastungseffekt des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Dieser Effekt gibt an, wie viele Personen dem Arbeitsmarkt entzogen werden und somit bei der Suche eines Arbeitsplatzes im ersten Arbeitsmarkt temporär nicht in Konkurrenz zu den übrigen Arbeitslosen treten.¹⁰ Schaubild 3 verdeutlicht den Umfang dieses Effekts, der natürlich aufgrund der schon hinreichend dokumentierten Bedeutung der AAMP in den NBL groß ist.¹¹

¹⁰ Dies ist nicht zu verwechseln mit dem sogenannten Beschäftigungsäquivalent und der Entlastung des Arbeitsmarktes, der von der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) ausgewiesen wird, da dort indirekte Effekte (Multiplikatoreffekte) berücksichtigt werden. Die für diese Berechnungen verwendeten Größen sind jedoch bei Anlegung der für Evaluationsstudien üblichen wissenschaftlichen Standards zumindest für die NBL nur schwer zu rechtfertigen. Die hier diskutierten Zahlen ignorieren daher diese Effekte und stellen somit eine Untergrenze dar.

¹¹ Während sich der Trend dieses Effekts aus Schaubild 3 entnehmen lässt, befinden sich die exakten Zahlen in Tabelle A.2 im Anhang.

Abbildung 3:
Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern durch die AAMP



In 1000 Personen; durchschnittlicher Bestand im Jahresverlauf.

Quelle: AUTORENGEMEINSCHAFT (2000), Tab. 3b und 4b; ANBA (1992-2000).

Aus Abbildung 3 wird deutlich, dass auch 1999 noch ein Entlastungseffekt von über 400.000 Personen relativ zu 1,3 Millionen verbleibenden Arbeitslosen bestand, jedoch das Niveau des Effekts seit 1991 (1,8 Mio. Personen relativ zu 0,9 Millionen verbleibenden Arbeitslosen) stark abgesunken, was zum größten Teil 1996 – zumindest vorläufig – abgeschlossen war. Leider ist nicht ersichtlich, ob diese Entlastung des Arbeitsmarktes wirklich zu erhöhten Chancen für die verbleibenden Arbeitslosen führt. Und selbst wenn dies so wäre, ist es nicht offensichtlich, warum die temporäre Verschlechterung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer an AAMP zugunsten der Nichtteilnehmer ein wünschenswertes Ergebnis einer aktiven Arbeitsmarktpolitik sein soll.

Abschließend lässt sich natürlich noch festhalten, dass diese Senkung der veröffentlichten Arbeitslosenzahlen sowohl im Bezug auf das allgemeine Ziel des sozialen Friedens als auch direkt für die Politiker der jeweiligen Regierungsparteien einen positiven Nutzen aufweist, der gerade in Wahljahren nicht zu unterschätzen ist: Personen in einer Maßnahme der AAMP werden in der Arbeitslosenstatistik üblicherweise nicht als arbeitslos gezählt. Somit könnte die Versuchung groß sein, die politisch wichtige (offizielle) Arbeitslosenquote durch Steuerung der AAMP künstlich zu beeinflussen. Man ist auch geneigt die Unstetigkeit der AAMP in den letzten zehn Jahren in diesem Zusammenhang zu interpretieren.

Neben dem oben diskutierten Nutzen der AAMP auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer und die offizielle Arbeitslosigkeit kann die AAMP auch einen Nutzen für die Nichtteilnehmer entfalten, sei es direkt auf die Nichtteilnehmer oder über Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Wie sich schon im Abschnitt zu den Zielen der AAMP gezeigt hat, ist davon auszugehen, dass dieser Nutzen

insgesamt auch negativ werden kann. Für eine Abschätzung dieses Effekts wurden verschiedene Ansätze verwendet, bisher gibt es jedoch nur wenige Erkenntnisse für die NBL. International vergleichende Studien scheinen für den Fall der neuen Bundesländer kaum sinnvoll, da sich sowohl die Zusammensetzung der AAMP als auch die wirtschaftliche Rahmenstruktur in den NBL zu sehr von allen Vergleichsmöglichkeiten unterscheidet. Auch sind gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsmodelle für die NBL noch nicht so ausgereift, dass politikrelevante Ergebnisse erwartet werden könnten. Daher wird auf einen eher als partiell zu bezeichnenden Ansatz zurückgegriffen, in dem regionale Unterschiede in der Entwicklung des Arbeitsmarkts auch durch Unterschiede in der (vergangenen) AAMP erklärt werden sollen. Obwohl die Anzahl der verfügbaren Studien viel geringer ist, führen auch diese Untersuchungen wie schon bei den mikroökonomischen Studien nicht zu einem einheitlichen Ergebnis.¹² ABM, die nur in einer der Studien überhaupt berücksichtigt wurden, scheinen insgesamt die Arbeitslosigkeit kurz- wie langfristig eher zu erhöhen. Auch für FuU ist ein eher arbeitslosigkeitserhöhend wirkender Gesamteffekt festzustellen, auch wenn die Resultate diesbezüglich widersprüchlicher sind und es scheint, als ob eine günstigere Schlussfolgerung zu ziehen ist, wenn man nur die kurzfristige Effekte (3 Monate) oder nur einen späteren Zeitraum ab Mitte der neunziger Jahre betrachtet. Insgesamt sind Aussagen in diesem Bereich jedoch noch mit großen Unsicherheiten behaftet, und es muss darauf hingewiesen werden, dass nicht alle Effekte erfasst werden können, da beispielsweise die Finanzierung der AAMP in den NBL nicht auf der in den Studien verwendeten regionalen Ebene erfolgt, sondern in großem Masse durch Transfers aus den alten Bundesländern.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Abschließend stellt sich wieder die Gretchenfrage: Sollen die Programme der AAMP und insbesondere ABM in den NBL ungefähr auf dem jetzigen Stand weitergeführt werden, wie beispielsweise von Herrn Zwickel gefordert, oder sollen sie drastisch in Richtung westliches Niveau reduziert werden? Eine Beantwortung dieser Frage hängt unserer Meinung nach zum Einen wesentlich von der Gewichtung der kurzfristigen sozialpolitischen versus der längerfristigen beschäftigungspolitischen Ziele sowie von der Frage der Beweislast ab. Das Problem besteht in fehlender überzeugender Evidenz für die beschäftigungspolitische Wirksamkeit der AAMP, allerdings fehlt natürlich auch der schlagkräftige Gegenbeweis für die Ineffizienz der AAMP. Bewertet man allerdings die sozialpolitischen Ziele wesentlich höher als die beschäftigungspolitischen Ziele, dann lässt sich das momentane Niveau besser rechtfertigen. Geht man weiterhin davon aus, dass die AAMP bis zum Beweis des Gegenteils beschäftigungspolitisch positiv zu bewerten ist, kann man das momentane Niveau ebenfalls recht gut rechtfertigen. Beides zusammengenommen führt dann wohl zu einer strikten Ablehnung jedweder Reduktion der AAMP. Spielen umgekehrt sozialpolitische Ziel keine Rolle (mehr) bei der AAMP, und

¹² Eine Übersicht über die bisherigen Resultate findet sich in STEINER/HAGEN (2000).

erwartet man für die Annahme der beschäftigungspolitischen Wirksamkeit zumindest nach einigen Jahren einen Beleg, so kann die Schlussfolgerung derzeit nur lauten, dass die Intensität der AAMP in den NBL zu reduzieren ist. Nach Auffassung der Autoren kann keine der beiden Positionen derzeit fundiert vertreten werden, da weder die politische Zielsetzung der AAMP ausreichend geklärt ist, noch sich aus den vorliegenden empirischen Studien eindeutige Schlussfolgerungen ziehen lassen.

Für die Entscheidung über Ausgestaltungen und Umfang der zukünftigen AAMP in den neuen Bundesländern ist zunächst zu klären, ob die AAMP auch in Zukunft mit den inzwischen geänderten und gefestigten Rahmenbedingungen in starkem Masse sozialpolitischen Zielen dienen soll, oder ob inzwischen geeignetere Instrumente zur Erreichung dieser Ziele verfügbar sind. Dabei muss insbesondere den ordnungspolitischen Bedenken hinsichtlich der Finanzierung der Sozialpolitik durch die Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen werden.

Unserer Meinung nach lässt sich das momentane Niveau der AAMP in den NBL insbesondere bei Berücksichtigung der Finanzierungsform nicht allein mit sozialpolitischen Argumenten rechtfertigen. Um über die weitere Entwicklung der AAMP zu entscheiden, ist es daher dringend notwendig, vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, um solide empirische Evidenz über die längerfristige beschäftigungspolitische Wirksamkeit der AAMP zu erhalten. Als Beispiel für eine gleichzeitige Einführung einer gesetzlichen Evaluationsverpflichtung mit einer bedeutenden AAMP können die Schweiz¹³ und Großbritannien unter der aktuellen Regierung der *New Labour Party* angeführt werden. Großbritannien hat kürzlich unter dem Titel *New Deal* eine ausgesprochen facetten- und umfangreiche AAMP eingeführt. Zur Zeit sind unter Einbezug der statistischen Ämter, der Wirtschaftsforschungsinstitute und ausgewählter Wissenschaftler an den Universitäten vehemente Anstrengungen im Gange, die Datenbasis und die Infrastruktur für mikroökonomische Evaluationen zu legen. Es sollen damit nicht nur einmalig die existierenden Programme evaluiert werden, sondern es soll eine permanente Evaluation eingeführt werden, so dass Programme, die ineffizient werden, ausgeschieden werden können, und neue Programme von Beginn an auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Bezogen auf einzelne Programme werden somit die Kosten der Evaluation gesenkt, und fast noch wichtiger, der notwendige Zeitraum bis zur Verfügbarkeit der gewünschten Information verkürzt.

Eine derartige Evaluationskultur basierend auf der notwendigen Infrastruktur kann auch in Deutschland Evidenz produzieren, die es nicht nur erlauben wird, die in der Vergangenheit durchgeführte AAMP als Ganzes besser beurteilen zu können, son-

¹³ Da das Arbeitslosigkeitsproblem in der Schweiz inzwischen allerdings fast wieder verschwunden ist, und damit auch die AAMP stark reduziert wurde, hat das politische Interesse verständlicherweise nachgelassen.

dern detailliertere und vergleichsweise zeitnahe Kenntnisse über die unterschiedlichen Wirkungen einzelner Maßnahmen für einzelne Personengruppen zu erhalten. Diese Erkenntnisse können wesentlich zu einer Verbesserung des Massnahmenmixes und einer effizienzorientierteren Allokation bestimmter Personen in die für sie am besten geeignete Maßnahme beitragen.¹⁴

Aufgrund der mangelhaften Erkenntnisse über die beschäftigungspolitische Wirkungen für Deutschland wollen wir abschließend kurz auf die jüngsten Evaluationsergebnisse für die Schweiz eingehen, die eine ähnliche AAMP wie die Bundesrepublik Deutschland durchführt.¹⁵ Die Arbeiten dort basierten auf von Regierungsstellen zur Verfügung gestellten gut geeigneten großen Individualdatensätzen, die aus verbundenen Prozessdaten der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung sowie der Rentenversicherung gewonnen wurden. Die Ergebnisse bezüglich der kurzfristigen beschäftigungspolitischen Bedeutung der Maßnahmen lassen eine klare Reihung erkennen. Als am effektivsten zeigten sich sogenannte Zwischenverdienste. Das Instrument des Zwischenverdienstes ist in dieser Form in Deutschland unbekannt. Es besteht darin, ein strikt temporäres Arbeitsverhältnis mit einer privaten Firma, das vom Lohn- und Qualifikationsniveau für den Arbeitslosen nicht zumutbar wäre, durch eine Aufstockung des Lohnes über das Arbeitslosengeld, aber unter das Niveau des Lohns der früheren Beschäftigung, für den Arbeitslosen attraktiv zu machen. Bezüglich der Effektivität folgen danach die verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen, während sich die klassischen Beschäftigungsprogramme (analog zu den deutschen ABM) als die bei weitem ineffektivsten Programme erwiesen. Interessant ist noch zu erwähnen, dass diese Reihung der einzelnen Maßnahmentypen für die sogenannten Problemgruppen am Arbeitsmarkt besonders stark ausgeprägt war.

¹⁴ Entsprechende Verfahren werden zur Zeit im Rahmen eines auf die Schweiz bezogenen Forschungsprojekts entwickelt.

¹⁵ Für Details siehe LECHNER/GERFIN (2000) und die dort zitierten Quellen.

Literatur

- ANBA (1992-2000): Verschiedenen monatliche und jährliche Veröffentlichungen sowie Sondernummern der "Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit" sowie diverse Hefte der Reihe "Arbeitsmarkt in Zahlen", Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- AUTORENGEMEINSCHAFT (2000): "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1/2000, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- BA (1990-9): "Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit" für die Jahre 1990-1999, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- EICHLER, M./LECHNER, M. (2000): "Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany", The William Davidson Institute, *Working Paper*, 318.
- FITZENBERGER, B./S. SPECKESSER (2000): "Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick", wird erscheinen in den *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*.
- LECHNER, M. (1998), *Training the East German Labour Force*, Heidelberg: Physica.
- LECHNER, M./GERFIN, M. (2000): "Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen", wird erscheinen in *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (BeitrAB), IAB, Nürnberg.
- STEINER, V./HAGEN, T. (2000): "Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit", *Gutachten im Auftrag des BMWi*.

Anhang

Tabelle A.1:

Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vorruhestand	190	554	811	853	650	374	186	59	3	6
FuU	6	152	383	311	217	219	207	160	147	141
ABM	3	183	388	260	281	312	278	235	317	348
Kurzarbeit	758	1619	376	199	106	87	74	50	36	29
Beschäftigte	8.474	6.188	5.644	5.736	5.905	5.962	5.922	5.878	5.916	5.884
Arbeitslose (gemeld.)	240	929	1.173	1.152	1.135	1.051	1.172	1.366	1.369	1.345

In 1000 Personen; durchschnittlicher Bestand an Teilnehmern/Betroffenen im Jahresverlauf. FuU ausschließlich Einarbeitungszuschuss; Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u.ä. umfasst ABM, §249H, SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen; Kurzarbeit einschließlich Schlechtwettergeld, Winterausfallgeld; Vorruhestand einschließlich Altersübergangsgeld und Altersteilzeit.

Quelle: AUTORENGEMEINSCHAFT (2000), Tab. 3b und 4b, ANBA (1992-2000).

Tabelle A.2:

Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für ausgewählte Programme in den neuen Bundesländern

Ausgaben	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
FuU	181	4.735	1.1281	10.396	7.032	7.314	7.234	5.780	5.655	5.430
org. ABM	56	3.075	7.784	8.900	6.812	6.791	6.835	5.265	5.453	5.661
§249h/SAM	-	-	-	-	1.325	1.439	1.320	1.371	2.721	3.000
Kurzarbeit	1.171	10.006	2.653	919	499	424	435	271	174	118
<i>Summe AAMP^a</i>	1.419	20.494	31.030	33.625	24.674	18.182	15.957	12.788	14.028	14.245
Altersübergangsgeld	11	2.678	9.312	13.410	9.006	2.214	133	101	25	36
Arbeitslosengeld	n.v.	7.239	11.809	12.868	11.898	12.668	16.503	20.897	19.016	16.649
Arbeitslosenhilfe	n.v.	295	1.488	3.658	5.057	5.726	6.792	8.425	10.041	10.494

In Millionen DM. ALG einschließlich Konkursausfallgeld; FuU umfasst Zahlungen für notwendige und zweckmäßige Fortbildungen und Umschulungen, Unterhaltsgeldzahlungen und bis 1997 Einarbeitungszuschüsse; ABM einschließlich §249h/SAM; Altersübergangsgeld einschließlich Vorruhestand/Altersteilzeitgesetz ab 1997. n.v.: Informationen nicht verfügbar.

^a AAMP umfasst hier nur die oben genannten Programme.

Quellen: ANBA (1992-2000); BA (1990-9), STEINER/HAGEN (2000), Tab. 8.

Podiumsdiskussion

Vorbemerkung: Zum Abschluss der Tagung fand eine Podiumsdiskussion statt. Hier werden lediglich die Ausführungen der drei Arbeitskreisleiter dokumentiert, mit denen die Diskussion in den getrennten Arbeitskreisen zusammengefasst wurde.

Professor Dr. Herbert Hax:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Gestaltung des letzten Tagesordnungspunktes, der Podiumsdiskussion, liegt ganz in unserer Hand. Die Struktur der Tagung, die Teilung in drei Arbeitsgruppen, legt nahe, dass zunächst die jeweiligen Sitzungsleiter kurz die Ergebnisse ihrer Runden zusammenfassen. Damit erhält jeder die Übersicht über das in den Arbeitsgruppen Besprochene.

Ich darf in der Reihenfolge der Nummerierung der Arbeitskreise zunächst Herrn Scheide das Wort geben.

Professor Dr. Joachim Scheide:

Vielen Dank, Herr Hax. Als Vertreter des Arbeitskreises „Osterweiterung“ werde ich die wichtigen Aspekte unserer Diskussion skizzieren, die unter dem Motto „Chancen und Risiken“ stand. Es wird vielfach die Meinung vertreten, dass sich die Auswirkungen des Transformationsprozesses in Ostdeutschland im Falle einer Osterweiterung der EU nochmals verschärfen werden. Die Gründe für diesen Pessimismus liegen vor allem in der Unternehmensstruktur der Grenzregionen. Hier sind hauptsächlich kleine und mittlere Unternehmen ansässig, die häufig zu den sogenannten marginalen Anbietern gehören und die möglicherweise von einer solchen Erweiterung sehr stark betroffen sind.

Demgegenüber steht das recht positive Bild, das Unternehmensumfragen zeichnen. Gefragt nach ihrer Sicht zu den Chancen und Risiken der Osterweiterung zeigen sich die Unternehmen zuversichtlich, versprechen sie sich davon doch sowohl die Erschließung neuer Märkte als auch neue Kooperationsmöglichkeiten. Auch die Möglichkeit, das bestehende Lohngefälle zwischen Ostdeutschland und den osteuropäischen Staaten auszunutzen, sollte in diesem Zusammenhang nicht außer Acht gelassen werden.

Welche Sicht man nun übernimmt, soll zunächst erst einmal offen bleiben. Analysen vorangegangener EU-Erweiterungen zeigen allerdings, dass die entsprechenden Grenzregionen auch nicht besonders von der Integration profitiert haben. Werden sie jetzt besonders profitieren, wenn es die Osterweiterung gibt? Das ist eine Frage, die letztlich offen geblieben ist. Fakt ist, dass die Grenzregionen Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen müssen. Sie sind mit den üblichen Wachstumsfaktoren nicht so gut ausgestattet. Insofern ist nicht sicher, dass die Grenzregionen aus der Osterweiterung erhebliche Vorteile ziehen werden. Zu pessimistisch muss man dennoch nicht in die Zukunft blicken.

Ein weiteres Thema unseres Arbeitskreises war die Migration als Folge der Erweiterung. Hierzu gibt es ja zum Teil dramatische Zahlen über das zu erwartende Ausmaß. In der Diskussion sind wir zu dem Schluss gekommen, dass sie nicht allzu ernst zu nehmen sind. Zu dramatisch hohen Schätzungen kann sicherlich kommen, wer die üblichen Determinanten heranzieht – z. B. Einkommensunterschiede, die natürlich zwischen Polen und Tschechien einerseits und den EU-Staaten oder Ost- und Westdeutschland andererseits gravierend sind. Demgegenüber wurden Zweifel über die Relevanz der aktuellen Einkommensunterschiede geäußert, zumal diese unterschiedlich gemessen werden können. Als bedeutender für die Analyse schätzen wir die Einkommensperspektiven ein, die zumindest für das Beispiel Polen, wir haben es heute morgen in dem Vortrag gehört, deutlich besser ausfallen als für Ostdeutschland. Vor diesem Hintergrund sollte man keinen großen Migrationsschub erwarten. Abgesehen davon bleibt zu vermuten, dass Ostdeutschland von der Migration nicht allzu stark betroffen sein wird – zeigt doch die Erfahrung, dass die Migration meistens in die Zentren führt und nicht in den Grenzregionen Halt macht.

Ein Problem, was sich im Rahmen der Migration oder, anders ausgedrückt, aus der Freizügigkeit des Produktionsfaktors Arbeit ergeben kann, ist eine vermeintliche Wettbewerbsverzerrung aufgrund unterschiedlicher Sozialstandards usw. In diesem Zusammenhang können Rufe nach solchen Gesetzen wie z. B. dem Entsendegesetz, wie es derzeit schon in der Bauwirtschaft existiert, laut werden. Auch Klagen über Dumping bei in der Herstellung sehr umweltintensiver Güter sind denkbar. Hier denken viele darüber nach, dem einen Riegel vorzuschieben und gewisse Standards auch in Osteuropa einzuführen. Ich persönlich halte es für gefährlich, den Integrationsprozess auf diese Weise aufzuhalten – aber das ist meine persönliche Meinung.

Trotzdem muss die Wirtschaftspolitik darüber nachdenken, wie sie solchen Einwänden begegnet. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung von Übergangsregelungen bei der Liberalisierung. Zu diesem Punkt gibt es sicher noch viel Diskussionsstoff.

Professor Dr. Rüdiger Pohl:

Meine Damen und Herren, wir haben in unserer Arbeitsgruppe nicht über das Ergebnis unserer Diskussion abgestimmt. Insofern kann ich Ihnen hier nur vier Punkte präsentieren, die die Diskussion dominiert haben. Beteiligt haben sich an der Diskussion neben Wirtschaftsforschern auch Vertreter der Ministerien und Unternehmer. Demzufolge hatten wir auch von den Themen eine bunt gemischte Diskussion.

Der erste Punkt unseres Vierpunkteergebnisses kann unter der Überschrift „Gesamtdeutsche Orientierung“ zusammengefasst werden. Das Thema lautete ja „Der Aufbau Ost als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik“. Da stellt sich zunächst einmal die Frage, ob wir damit spezifische wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland meinen. Zu dieser Frage dominierte in unserer Debatte die Ansicht, dass die beste Politik für Ostdeutschland eine Politik sei, die die gesamte deutsche

Wirtschaft dynamisiert. Davon würde auch Ostdeutschland profitieren. Unter diesem Gesichtspunkt sind eine ganze Reihe von Elementen diskutiert worden, darunter auch die Arbeitsmarktregulierung. Unsere Diskussion drehte sich also immer stärker um gesamtdeutsche Politikansätze, die ostspezifische Komponente trat in den Hintergrund. Die Schwierigkeiten, von denen die Unternehmer berichteten, waren Probleme des Unternehmeralltags, die in Braunschweig genauso anzutreffen sind wie in Halle. Sie finden keine qualifizierten Leute oder kämpfen mit den Inflexibilitäten in den Regulierungen. Insofern können wir also davon ausgehen, dass die Probleme so sehr ostspezifisch gar nicht mehr sind.

Den zweiten Punkt möchte ich gern überschreiben mit „Evaluation der Transfers“. Es gibt, auf verschiedenen Ebenen, einen umfangreichen Transferstrom von Westdeutschland nach Ostdeutschland. Den Stellungnahmen hierzu war ein gewisses Misstrauen, um es vorsichtig auszudrücken, anzumerken, ob diese Transfers wirklich das erreichten, was sie erreichen sollen – ob sie also effizient sind. Eine pauschale Beurteilung dessen ist sicher nicht möglich, sinnvoller erscheint eine Evaluierung im Einzelfall, da die Transfers in sehr unterschiedlichen Bereichen stattfinden. Dazu gehört zum Beispiel die Mitfinanzierung ostdeutscher Renten aus westdeutschen Beiträgen. Dafür gibt es einen Rechtsrahmen, der nicht zur Disposition steht. Ein anderer Bereich hingegen, in dem sich die Transferfrage tatsächlich stellt, ist die Finanzierung bzw. Mitfinanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die, wie schon heute Morgen thematisiert, als potentiell problematisch angesehen wurden, problematisch mit Blick auf den Anspruch, den Übergang zum ersten Arbeitsmarkt zu organisieren. ABM als sozialpolitische Maßnahme wurde bei uns hingegen nicht diskutiert.

Den dritten Punkt nenne ich „Investition“. Damit sind nicht die Infrastrukturinvestitionen gemeint, die wir praktisch gar nicht diskutiert haben. Dazu gab es, glaube ich, einen stillen Konsens, dass dies eine zentrale Aufgabe der Politik ist. Es geht um die Förderung der privaten Investition. Die Investitionszulagen, es handelt sich Investitionsfördermaßnahmen mit Rechtsanspruch, laufen 2004 aus. Es stellt sich die Frage, wie die Investitionsförderung beispielsweise im Rahmen der Regionalpolitik danach organisiert werden soll, wie Investitionsförderung strukturiert werden soll. Das ist eine offene Frage, aber dass es solche Instrumente geben wird, ist, denke ich, ganz klar.

Etwas undeutlich blieb in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Stand der Eigenkapitalausstattung der Unternehmen. Wir haben da ein etwas diffuses Bild. Manche Statistiken weisen bei der Eigenkapitalausstattung für ostdeutsche und westdeutsche Unternehmen vergleichbarer Größenordnungen die gleichen Zahlen aus. Trotzdem wurde dieses Thema angesprochen und als relevantes diskutiert. Denn, so war die Ansicht einiger Diskussionsteilnehmer, der Vergleich der Eigenkapitalquote in Ost und West darf nicht unreflektiert vorgenommen werden. Solange die ostdeutschen Unternehmen noch nicht so gefestigt sind und mit einem größeren

Risiko arbeiten als ihre Konkurrenz im Westteil, müssten sie über eine höhere Eigenkapitalquote verfügen. Wenn wir nun sagen, wir schaffen die Investitionszulagen ab, schaffen wir damit auch ein Instrument ab, mit dem man diese Kapitalzuführung leisten könnte. Zur Beantwortung der Frage nach den Investitionszulagen müsste zunächst darüber gesprochen werden, ob das Eigenkapital der Unternehmen überhaupt noch ein Problem darstellt. Und wenn es ein Problem ist, ist dann die Investitionszulage ein geeignetes Instrument oder sollte über andere nachgedacht werden? Genereller Tenor unserer Diskussion aber war, dass Investitionszulagen im Sinne eines Durchfinanzierens mit Rechtsanspruch, wie sie bisher bestanden, nicht länger zu befürworten sind.

Der vierte Punkt ist überschrieben mit „Regionale Differenzierung“. In der Analyse vergleichen wir sehr häufig Ostdeutschland mit Westdeutschland. Aber Ostdeutschland ist längst nicht mehr eine Einheit. Bei der in unserer Diskussion thematisierten regionalen Differenzierung ging es gar nicht um die zwischen Wachstumspolen und zurückbleibenden Gebieten, sondern um Entwicklungsunterschiede zwischen den Bundesländern. Solche Entwicklungsunterschiede sind auch zwischen den westdeutschen Bundesländern feststellbar. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Entwicklungsunterschiede politikabhängig sind. Hat die Politik Verantwortung für Entwicklungsunterschiede zwischen Sachsen-Anhalt und Sachsen oder Thüringen? Eine andere Frage ist, wie stark sich die historische Komponente, die sich sehr stark unterscheidenden Ausgangssituationen der einzelnen Länder, auswirkt. Uns hat die Ex-post-Frage eigentlich weniger interessiert. Im Ex-ante hingegen, so war der dominante Tenor, führt regionales Handeln und Unterlassen im Sinne von Politik in den einzelnen Bundesländern durchaus zu unterschiedlichen Entwicklungen. Das wiederum wirft die Frage nach der regionalen Differenzierung von Förderpolitik auf, bis hin zur Frage des Regionenwettbewerbes. Mit dem Stichwort regionaler Wettbewerb verbindet sich natürlich auch die Frage, ob die ostdeutschen Länder mit einer Steuerkraft von 34 % des Westniveaus überhaupt konkurrenzfähig sind.

Abschließend, verbunden mit dieser Frage, wurde auch eine andere gestellt, die ich für mich ganz interessant fand. Weil wir ja manchmal auch zu Tabuisierung neigen oder zu Aussagen, die wir dann nicht kritisch hinterfragen. Natürlich denken wir alle in Kategorien des Aufholprozesses. Die ostdeutsche Produktivität liegt bei 66 % gegenüber dem westdeutschen Niveau, erreichen wollen wir 100 %. Aber hier kam die Frage auf, wie viel regionale Differenzen wir eigentlich aushalten können. Eine völlige Angleichung aller Regionen ist unerreichbar, d. h. regionale Differenzen wird es immer geben. Bis zu welchem Ausmaß sind diese vertretbar? Die Beantwortung dieser Frage hat natürlich auch Auswirkungen auf politische Anstrengungen. Denn je höher der Grenzwert vertretbarer regionaler Differenzen angesetzt wird, desto geringer sind die Anforderungen an die staatliche Wirt-

schaftspolitik, mit Ausgleichsmaßnahmen einzusteigen. Das sind Fragen, keine Ergebnisse, die hier gestellt wurden, aber ich glaube, sie geben einen kleinen Einblick in unsere Diskussion.

Professor Dr. Klaus F. Zimmermann:

Auch wir – im Arbeitskreis 3 – hatten natürlich keine feste Absicht, ein ganz konkretes spezifisches Ergebnis zu ermitteln. Wir hatten zwei sehr unterschiedlich angelegte Referate, die Ausgangspunkt für sehr intensive Diskussionen waren. Das erste Referat hat, mit Akzent auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Revue passieren lassen, was spezifisch hier in Ostdeutschland geschehen ist und hat die Dimension der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen noch einmal verdeutlicht. Die Kosten von 150 Mrd. DM seit 1990, 50 % mehr als die Erlöse aus den UMTS-Versteigerungen, die die Bundesregierung gerade einstreichen kann, und 7 Millionen Eintritte in das Programm sollen hier zur Verdeutlichung des erheblichen Volumens ausreichen. Das bedeutet auch, dass sehr viele Erfahrungen mit diesen Maßnahmen gesammelt werden konnten. Die zunächst zu klärende Frage lautet: Wie sind Maßnahmen politisch konzipiert? Was sollen sie bewirken? Sind sie primär sozialpolitischer Natur, sollen sie lindern und eine Ausgangssituation stabilisieren oder verfolgen sie mittelfristig das Ziel, im arbeitsmarktpolitischen oder ökonomischen Sinne weiter zu helfen, also auch zu mehr Beschäftigung zu führen? Weiterhin sind in dem Referat detailliert Möglichkeiten der wissenschaftlich befriedigenden Evaluierung solcher Maßnahmen, aber auch deren Schwierigkeiten vorgestellt worden. Hauptthema für Deutschland ist, dass solche wissenschaftlich anspruchsvollen Evaluationen für Deutschland nicht oder nur begrenzt – zum Teil existieren einzelne Untersuchungen für Ostdeutschland – vorliegen. Folglich ergibt sich ein strategisches Politikdefizit, das letztlich eine abschließende Bewertung der Programme unmöglich macht.

Wir haben natürlich auch die Erfahrungen anderer Länder diskutiert, so konnte der Referent aus der Schweiz etwa berichten, dass dort überwiegend – das deckt sich mit den Ergebnissen vieler internationaler Studien zu ähnlichen Themen – ABM oder ähnliche Konzepte eher negativ wirken als positiv. Am effektivsten sind in diesem Zusammenhang noch die Fortbildungsprogramme einzuschätzen. Das heißt aber noch lange nicht, dass diese Ergebnisse auch auf Deutschland übertragen werden können.

In den sehr vielschichtigen Einschätzungen der Teilnehmer, auch wir waren ein sehr gemischtes Gremium, wurde deutlich, in zum Teil sehr plastischen Berichten, dass diese Programme in der Praxis eben nicht das Ziel haben, tatsächlich Beschäftigung zu generieren. So wurde beispielsweise argumentiert, die durch ABM verrichteten Arbeiten seien so niedrigwertig, dass sie gar nicht marktlich organisiert werden könnten, im Klartext: Arbeiten, die sonst niemand machen würde. Zugegebenermaßen, und ich will dies dann auch so bewerten, basieren diese Einschätzungen stark auf anekdotischer Evidenz. Für eine abschließende Bewertung

bedarf es einer stärkeren wissenschaftlichen Fundierung. Hierzu bräuchte man aber neues und besseres Datenmaterial. Die Gruppe kam letztlich zu der Konklusion, wenn es auch verschiedene Einschätzungen gab, dass der Schwerpunkt dieser Maßnahmen eher sozialpolitisch zu bewerten ist und nicht etwa von den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen her.

Wir haben dann im Arbeitskreis auch Auskunft über die historischen Bedingungen bekommen, unter denen die Maßnahmen zustande kamen. So war ein wichtiges Argument, dass viele andere sinnvolle Entscheidungen der Zeit, etwa die Arbeit der Treuhandanstalt, ohne das Instrument ABM gar nicht möglich gewesen wären. Insofern muss man wahrscheinlich die Bewertung dieser Politik in einen größeren Politikzusammenhang einordnen, was nicht unbedingt unsere Aufgabe war. Direkt nach der Vereinigung musste man natürlich schnell politisch handeln. Nach dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft war ein Instrument gefragt, um Zeit zu gewinnen, über die Generierung eines besseren nachzudenken. Denn ABM ist natürlich vom Konzept her ein Brückenschlag, aber für die Auswahl der richtigen Brücke hätte man das andere Ufer kennen müssen.

Im zweiten Teil der Diskussion haben wir uns dann globaler mit dem Thema der Sitzung „Strukturwandel und Beschäftigung“ auseinandergesetzt. Wir haben ein Referat gehört, dass sich mit den globaleren Fragen des Strukturwandels beschäftigte. Der Referent kam zu dem Ergebnis, das – und dieses wurde auch von den Teilnehmern der Runde unterstützt – Ostdeutschland als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann. Die Löhne folgen immer mehr auch wettbewerblichen Verhältnissen, wobei dann eine lange Diskussion darüber folgte, was genau darunter zu verstehen ist.

Was uns Sorgen bereitete, ist die nach wie vor anhaltende Migration nach Westdeutschland, die Indiz für existierende Probleme ist. Einen weitgehenden Konsens erreichte die Auffassung, dass die ganze Diskussion von der Angleichung und Aufholung – etwas überpointiert – eine völlig falsche Fragestellung ist. Denn es geht ja auf der einen Seite darum, neue zukunftsfähige Strukturen zu schaffen und auf der anderen Seite haben wir auch in den alten Bundesländern unterschiedliche Strukturen. Wir reden ja auch nicht ständig darüber, dass Hessen und Nordrhein-Westfalen sich angleichen sollen. Im Gegenteil, es geht darum, auch regionale Schwerpunkte herauszuarbeiten. Dann wurde eine Liste von Engpässen und Handlungsbedarfen aufgestellt. Ein paar Punkte dieser Liste will ich aufzählen. Ein erster Punkt ist sicher, dass wir mehr Geduld aufbringen müssen. Ein weiterer ist die Frage der Infrastruktur, vor allem die Verkehrsinfrastruktur wurde als wichtig angesehen. Dann ging es um die Frage, welches Profil, welches Spezialisierungsmuster Ostdeutschland anstreben könnte. Das Problem Ostdeutschlands wurde auch darin gesehen, dass nur in geringem Umfang Markt- und Innovationslücken da sind, also Marktnischen, die man mit seinen Produkten international besetzen kann. Das wäre eine interessante Möglichkeit, sich später auch im Markt zu bewähren. Wichtig

ist es weiterhin die Humankapitalbildung zu forcieren, beispielsweise durch Förderung der Universitäten. Und schließlich bedarf es weiterer Existenzgründungen und Direktinvestitionen von ausländischen Unternehmen, denn das bringt neue Innovationen und Humankapital ins Land.

Das waren die von uns diskutierten Punkte, die hoffentlich zu einer breiteren Diskussion beitragen.

IWH

Anhang: Programm

***Symposium "10 Jahre Deutsche Einheit - Bilanz
und Perspektiven"***

*am 6. September 2000 im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
Berlin*

Tagungsleitung: Prof. Dr. Herbert Hax

HAUPTREFERENTEN

Sigmar Mosdorf	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Prof. Dr. Herbert Hax	ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Prof. Dr. Kees van Paridon	Professor an der Erasmus-Universität Rotterdam, Holland
Ph. D. Jan Szomburg	Präsident Danziger Institut für Marktforschung, Republik Polen

Arbeitskreis 1

**Die ostdeutsche Wirtschaft im sich
erweiternden Europa**

Vorsitz: Prof. Dr. Joachim Scheide
Institut für Weltwirtschaft, Kiel (IfW)

Referenten

Prof. Dr. Hermann Ribhegge
Europa-Universität, Frankfurt (Oder)

Dr. Jürgen Riedel
ifo Institut für Wirtschaftsforschung
Dresden

Arbeitskreis 2

**Wirtschaftspolitischer Handlungsbe-
darf nach 10 Jahren Aufbau Ost**

Vorsitz: Prof. Dr. Rüdiger Pohl
Präsident; Institut für Wirtschaft Halle
(IWH)

Referenten

Prof. Dr. Ulrich Blum
Lehrstuhl Wirtschaftspolitik und
Wirtschaftsforschung, Technische
Universität Dresden;

Prof. Dr. Norbert Berthold
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik,
Bayerische Julius-Maximilians-
Universität, Würzburg;

Arbeitskreis 3**Beschäftigung und Strukturwandel in Ostdeutschland***Vorsitz:* **Prof. Dr. Klaus F.****Zimmermann**Präsident, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW)*Referenten***Prof. Dr. Michael Lechner**

Universität von St Gallen, Schweiz;

Prof. Dr. Karl-Heinz PaquéLehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Internationale Wirtschaft,Otto-von-Guericke-Universität,
Magdeburg;**P R O G R A M M**09.00 - 09.45 **Registrierung**09.45 - 12.30 **Plenum**Vorträge der
Hauptreferenten12.30 - 14.00 **Mittagsimbiss**14.00 - 16.00 **Arbeitskreise 1 bis 3**16.00 - 16.30 **Kaffeepause**16.30 - 18.00 **Auswertung,
Podiumsdiskussion**

IWH
