



**Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Halle**

## **Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland**

Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW)

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

3/2002

**Sonderheft**

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)  
Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)  
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW)  
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)  
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

**Fortschrittsbericht  
wirtschaftswissenschaftlicher Institute  
über die wirtschaftliche Entwicklung  
in Ostdeutschland**

Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen in Zusammenarbeit der folgenden Institute: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Koordination: Joachim Ragnitz (IWH)

Autoren:

DIW:	Karl Brenke, Alexander Eickelpasch, Dieter Vesper
IAB:	Uwe Blien, Johann Fuchs, Anette Haas Eugen Spitznagel, Erich Maierhofer, Katja Wolf
IfW:	Eckhardt Bode, Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander, Rüdiger Soltwedel
IWH:	Siegfried Beer, Herbert Buscher, Peter Eitner, Johannes Felder, Cornelia Lang, Brigitte Loose, Joachim Ragnitz
ZEW:	Tobias Hagen

Technische Ausführung: Ingrid Dede (IWH)  
Ingrid Treß (IWH)  
Manuela Scholz (IWH)

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 3-930963-70-1

## Vorwort

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

Das Bundesministerium der Finanzen hat vor diesem Hintergrund fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute beauftragt, in jährlichen „Fortschrittsberichten“ ausgewählte Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern zu begutachten. Die fünf Institute – das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) – legen hiermit ihren ersten gemeinsamen Bericht vor.

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

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

## Inhaltsübersicht

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Forschungsleitende Fragestellungen	9
1. Die gesamtwirtschaftliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft zur Jahreswende 2001/2002	11
2. Räumliches Muster des Aufholprozesses	31
3. Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes	41
4. Anpassungsprozess und Finanzpolitik	275
5. Analyse des Arbeitsmarktes	309
6. Wohnungsmarkt Ostdeutschland	385
7. Persönliche Einstellungen in der ostdeutschen Bevölkerung	448
8. Wirtschaftspolitische Überlegungen zum Aufbau-Ost	461
Literaturverzeichnis	472

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Forschungsleitende Fragestellungen	9
1. Die gesamtwirtschaftliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft zur Jahreswende 2001/2002	11
1.1 Entstehung des Bruttoinlandsprodukt	11
1.2 Zur Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen	13
1.2.1 Verarbeitendes Gewerbe	13
1.2.2 Baugewerbe	17
1.2.3 Dienstleistungen	22
1.2.4 Landwirtschaft	27
1.3 Zur Lage am Arbeitsmarkt	28
2. Räumliches Muster des Aufholprozesses	31
2.1 Grundlagen der Untersuchung	31
2.2 Grundlinien der regionalen Einkommens- und Produktivitätskonvergenz in Deutschland	33
2.2.1 Einkommenskonvergenz	34
2.2.2 Produktivitätskonvergenz	37
2.2.3 Entwicklung der regionalen Unterbeschäftigung	40
2.3 Regionale Wachstumsmuster innerhalb Ostdeutschlands	40
2.3.1 Generelle Entwicklungstendenzen	41
2.3.2 Wachstumsstärke und Konsolidierung	46
2.3.3 Welche Auswirkungen hat die Strukturanpassung in der ostdeutschen Bauindustrie auf den Konvergenzprozess?	51
2.4 Regionale Mobilität in den Einkommens- und Produktivitätsverteilungen	56
2.5 Regionale Nachbarschaftseffekte	58
2.5.1 Theoretische Grundlagen: Arten von Nachbarschaftseffekten	58

2.5.2	Gibt es Nachbarschaftseffekte zwischen ostdeutschen Kreisen?	60
2.5.3	Welcher Art sind die Nachbarschaftseffekte?	63
2.6	Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen	64
2.7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik	68
3.	Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes	91
3.1	Wachstum und Strukturwandel	91
3.1.1	Entwicklung von Produktion und Produktionsstruktur seit 1996	91
3.1.2	Regionale Spezialisierungsmuster im Verarbeitenden Gewerbe	104
3.1.3	Exporte	111
3.1.4	Gründungen, Unternehmensschließungen und Unternehmensbestand	118
3.2	Bilden sich in Ostdeutschland industrielle Kerne heraus?	139
3.2.1	Fragestellung und theoretische Vorbemerkungen	139
3.2.2	Befunde	144
3.2.3	Fazit	157
3.3	Ausgewählte Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes	165
3.3.1	Absatzmärkte	165
3.3.2	Forschung und Entwicklung	173
3.3.3	Lohnfindungsprozesse	186
3.3.4	Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe	193
3.3.5	Funktionale Struktur der ostdeutschen Industrie	210
3.3.6	Ertragslage	223
3.3.7	Exkurs: Eigenkapitalausstattung im Verarbeitenden Gewerbe	227
3.3.8	Zur Modernität und Größe des Kapitalstocks	230
3.3.9	Wie die ostdeutschen Industrieunternehmen ihre Standortbedingungen einschätzen	235
3.3.10	Wirtschaftsförderung	245
3.3.11	Zur Rolle kommunaler Wirtschaftspolitik	252

---

3.3.12	Determinanten des Unternehmenserfolgs	253
3.3.13.	Fazit: Trotz struktureller Defizite gute Perspektiven für das Verarbeitende Gewerbe	270
4.	Anpassungsprozess und Finanzpolitik	275
4.1	Ausgangsbedingungen	275
4.2	Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte seit 1996	276
4.3	Vergleich Ost- und Westdeutschland	282
4.4	Ein ostdeutscher Vergleich nach Ländern	294
4.5	Verschuldung der öffentlichen Haushalte	296
4.6	Infrastrukturkapital und Solidarpakt II	298
4.7	Zur Finanzlage Berlins	302
4.8	Fazit	306
5.	Analyse des Arbeitsmarktes	309
5.1	Die ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz im Rückblick 1991 – 2001	309
5.2	Demographische Entwicklungen in Ostdeutschland seit 1990	315
5.2.1	Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials	315
5.2.2	Altersstruktur der Beschäftigten	322
5.3	Regional differenzierte Analyse von Arbeitsmarktvorgängen	329
5.3.1	Problemstellung	329
5.3.2	Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung	331
5.3.3	Regionale Mobilität von jungen Fachkräften auf Bundeslandebene	339
5.4	Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland	353
5.4.1	Struktur der Arbeitslosigkeit	353
5.4.2	Arbeitslosigkeit ausgewählter Personengruppen	354
5.4.3	Zusammenfassung	367
5.5	Determinanten der Arbeitsnachfrage auf betrieblicher Ebene	369



5.6	Aggregierte Wirkungsanalyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland und die Verfügbarkeit verlässlicher Daten	384
6.	Wohnungsmarkt Ostdeutschland	385
6.1	Der Befund: Gravierende Angebotsüberhänge	385
6.1.1	Einführung	385
6.1.2	Entwicklung der Leerstände und Leerstandsgründe	390
6.1.3	Räumliche Struktur der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland	396
6.2	Ursachen und Wirkungszusammenhänge: Was hat den Markt aus dem Gleichgewicht gebracht?	404
6.2.1	Einführung	404
6.2.2	Entwicklung der Wohnungsnachfrage	404
6.2.3	Entwicklung des Wohnungsangebots	408
6.2.4	Wechselwirkungen im Verbund der Teilmärkte	413
6.2.5	Selbstverstärkung durch externe Effekte	417
6.3	Perspektiven	418
6.3.1	Jüngere Entwicklungen	418
6.3.2	Prognosen der künftigen Entwicklung	420
6.3.3	Zusammenfassung	430
6.4	Lösungsansätze	431
6.4.1	Die Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“	431
6.4.2	Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“	434
6.4.3	Vergleich des Programms „Stadtumbau Ost“ mit den Empfehlungen der Expertenkommission	438
6.4.4	Kritische Anmerkungen und Reformvorschläge	440
7.	Persönliche Einstellungen in der ostdeutschen Bevölkerung	448
8.	Wirtschaftspolitische Überlegungen zum Aufbau-Ost	461
	Literaturverzeichnis	472

## Forschungsleitende Fragestellungen

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

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

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

Ein drittes Themenfeld stellt die Analyse des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland dar. Dabei ist unter anderem auf die Frage einzugehen, inwieweit die hohe Unterbeschäftigung in den neuen Ländern durch die schwache Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes bestimmt ist, und welche Determinanten die Arbeitsnachfrage der ostdeutschen Unternehmen bestimmen. Überdies wird erörtert, ob die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland strukturell so verfestigt ist, dass es auch bei stärkerer

wirtschaftlicher Dynamik schwer fallen würde, die Arbeitslosen in das Erwerbsleben zu reintegrieren. Hierzu werden umfassende Strukturanalysen der Arbeitslosigkeit präsentiert.

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

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

# 1. Die gesamtwirtschaftliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft zur Jahreswende 2001/2002

*Karl Brenke, Brigitte Loose, Joachim Ragnitz*

## 1.1 Entstehung des Bruttoinlandsprodukts

Das Jahr 2001 war für die ostdeutsche Wirtschaft kein gutes Jahr. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung nahm lediglich um 0,3% zu, und nach dem in jenem Jahr für alle Bundesländer gleichen Abschlag von 0,4 Prozentpunkten bei der Ermittlung der Wirtschaftsleistung zu Marktpreisen<sup>1</sup> errechnet sich eine Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von -0,1%. Die Wirtschaftsleistung hat demnach stagniert.

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

Die Beschäftigung nahm deutlich ab; im Jahr 2001 war sie um 2% oder um 120 000 Erwerbstätige (Inlandskonzept) geringer als im vorhergehenden Jahr (vgl. auch Kapitel 1.3). Die Hälfte des Beschäftigungsabbaus fand allerdings auf dem sog. Zweiten Arbeitsmarkt statt – bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der im Rahmen der so genannten Strukturanpassungsmaßnahmen subventionierten Beschäftigung. Zugleich nahm die Pro-Kopf-Produktivität weiter kräftig zu (preisbereinigt um 1,9%). Dadurch konnte beim Produktivitätsrückstand gegenüber den alten Bundesländern weiter etwas aufgeholt werden. Die Arbeitskosten (je Arbeitnehmer gerechnet) sind in etwa im Gleichschritt mit denen in Westdeutschland gestiegen.

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

---

<sup>1</sup> Die Bruttowertschöpfung wird zu Herstellungspreisen ermittelt. Ermittelt wird das Bruttoinlandsprodukt, das zu Marktpreisen ausgewiesen wird, dadurch, dass der auf die Länder proportional zur gesamten Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen verteilte Saldo aus Gütersteuern und Gütersubventionen je Land der Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen hinzu gezählt wird; und die unterstellte Gebühr für Bankdienstleistungen wird subtrahiert. Ob diese Konvention den tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen der einzelnen Länder gerecht wird, ist allerdings offen.

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

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

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

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin und des IWH.

## 1.2 Zur Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen

### 1.2.1 Verarbeitendes Gewerbe

Erwies sich das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe noch zu Beginn der Umstrukturierung als das Sorgenkind des wirtschaftlichen Neuaufbaus, so hat es sich seitdem zum Wachstumsmotor entwickelt.<sup>2</sup> Diese Rolle hat es bis ins letzte Jahr hinein halten können. Ein Vergleich mit 1991 – dem Jahr, für das die am weitesten zurückliegenden verwendbaren statistischen Informationen vorliegen – zeigt einen beeindruckenden Wirtschaftsverlauf in diesem Sektor. Innerhalb von zehn Jahren konnte die Bruttowertschöpfung immerhin um knapp das Zweieinhalbfache zulegen (vgl. Tabelle 1.2.1-1). Die Pro-Kopf-Produktivität nahm sogar um fast das Fünffache zu. Besonders stark fielen die Steigerungsraten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aus, denn damals gingen die Produktionssteigerungen mit einem kräftigen Abbau von Personalüberhängen einher. Allerdings war das Basisjahr in starkem Maße durch Produktionsstillstand und Kurzarbeit geprägt.

Auch in den letzten Jahren verlief die Entwicklung günstig. Das Produktionswachstum des Verarbeitenden Gewerbes lag deutlich über den Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft in den neuen Bundesländern und ebenfalls über denen des Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland. Obwohl auch in den letzten beiden Jahren kräftige Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen waren, konnte die Beschäftigung ausgeweitet werden.

Trotz der enormen Fortschritte ist der Rückstand gegenüber dem Verarbeitenden Gewerbe in den alten Bundesländern aber noch groß. Denn bei der Pro-Kopf-Produktivität wurden im Jahr 2000 lediglich 70%, bei der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer zwei Drittel und bei der Bruttowertschöpfung je Einwohner gerade einmal 40% des Wertes in den alten Bundesländern erreicht (vgl. Tabelle 1.2.1-2). Um zu den alten Bundesländern aufzuschließen, müsste also die Produktion des Verarbeitenden Gewerbes zwischen Ostsee und Erzgebirge zweieinhalbmals höher sein.

Wie in diesem Bericht an anderer Stelle gezeigt wird, konnte die ostdeutsche Industrie in den letzten Jahren beim Absatz besonders stark auf den überregionalen Märkten expandieren. Insbesondere zog der Export kräftig an (vgl. Kapitel 3.1.3). Auch die Lieferungen an Kunden in den alten Bundesländern wurden erheblich gesteigert; der Umsatz mit Abnehmern in den neuen Bundesländern nahm dagegen nur wenig zu (vgl. Kapitel 3.3.1). Im engen Zusammenhang damit steht eine Verschiebung der Produktionsstruktur. Die Bedeutung leicht überregional handelbarer Güter hat deutlich zugenommen, die der schwer handelbaren Produkte ist – vice versa – geringer geworden (vgl. Kapitel 3.1.1). Bei der Herstellung baunaher Güter war in den letzten Jahren der Absatz sogar rückläufig. Beispielsweise war der Inlandsumsatz im Gewerbebranch „Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden“ im Jahr 2001 um ein Achtel geringer als zwei Jahre zuvor. Hierin spiegelt sich die Anpassungskrise der ostdeutschen Bauwirt-

---

<sup>2</sup> Wegen der besonderen Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft wird dieser Wirtschaftsbereich in Kapitel 3 eingehender betrachtet.

schaft wider. Abgesehen davon konnten fast alle Teile der ostdeutschen Industrie die Produktion ausweiten. Deutlich höher als im Jahr zuvor war sie bei den Produzenten von Gebrauchsgütern (+8,5) und bei den Herstellern von Investitionsgütern (+6,1); beim Vorleistungsgüter produzierenden sowie beim Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe waren es reichlich 3%.

Tabelle 1.2.1-1:

Zur Entwicklung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes<sup>a</sup>

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

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

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

Tabelle 1.2.1-2:

Fortschritte der Anpassung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes an das Verarbeitende Gewerbe in Westdeutschland<sup>a</sup>

- Index; Verarbeitendes Gewerbe in Westdeutschland = 100 -

	1991	1995	1998	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung <sup>b</sup> je Erwerbstätigen	17	50	61	64	66	68
Bruttowertschöpfung <sup>b</sup> je Einwohner	15	28	35	37	38	40
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	87	56	57	57	58	59
Lohnquote <sup>c</sup>	206	130	108	103	100	95
Lohnquote bereinigt <sup>d</sup>	205	133	111	106	103	98
Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer	38	66	67	68	67	68

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

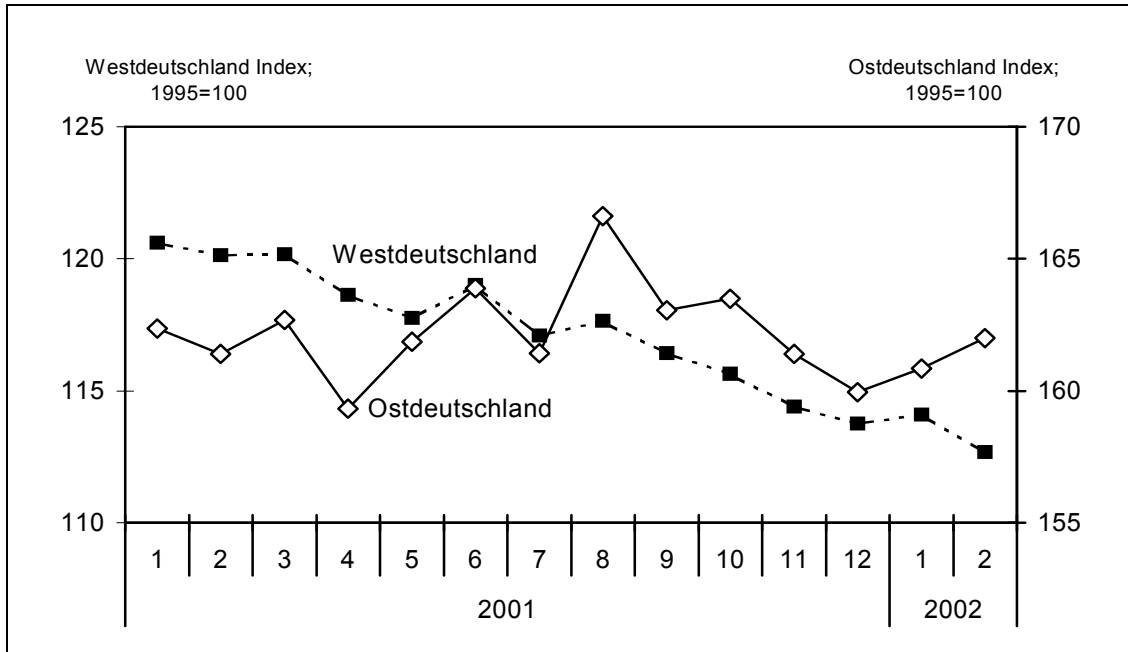
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

Weil es dem ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe immer besser gelungen ist, auf den überregionalen Märkten Fuß zu fassen, hängen die Wachstumsmöglichkeiten in zunehmendem Maße vom allgemeinen konjunkturellen Umfeld ab. Das zeigte sich im Verlauf des letzten Jahres sehr deutlich, als mit der Eintrübung der Konjunktur das Produktionswachstum abgebremst wurde. Zurück ging es dann mit der Wirtschaftsleistung im Herbst infolge der Verunsicherung nach den Terroranschlägen in den USA. Allerdings erwies sich – von diesem Schock abgesehen – das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe gegenüber der generellen Abschwächung als resistenter als das in den alten Ländern (vgl. Abbildung 1.2.1-1). War in den ersten zwei Monaten dieses Jahres der Verlauf der Industrieproduktion in Westdeutschland noch eher abwärts gerichtet, zog sie in den neuen Bundesländern wieder spürbar an. Hier entspricht der Umfang der Produktion dem Niveau der entsprechenden Monate des Jahres 2001 (Ursprungswerte, arbeitstäglich bereinigt).

Eine Erholung zeigt sich ebenfalls bei den Auftragseingängen, die – der Tendenz nach – bereits seit letztem November angezogen haben (vgl. Abbildung 1.2.1-2). Und der Zuwachs an neuen Bestellungen fiel kräftiger aus als bei der westdeutschen Industrie. Wiederum besonders stark ist der Wert der Orders aus dem Ausland angestiegen (vgl. Abbildung 1.2.1-3), das gilt vor allem für die Hersteller von Investitionsgütern. Der Eingang der Auslandsaufträge schwankt allerdings sehr stark. Das ist nicht erstaunlich, denn sie machen nur einen geringen Teil der gesamten Bestellungen aus, und bei einer solch kleinen Industrie wie der ostdeutschen schlagen schon wenige Großaufträge – oder deren Ausbleiben – stark zu Buche. Zugenommen hat auch das Volumen der Inlandsaufträge.

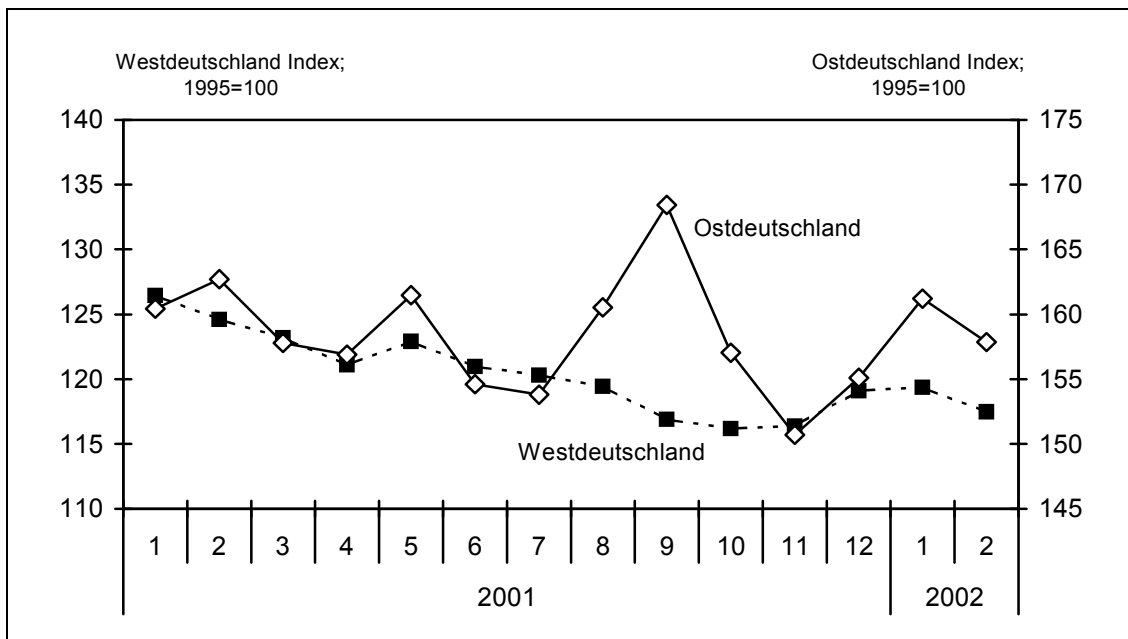


Abbildung 1.2.1-1:  
Entwicklung der Nettoproduktion im ostdeutschen und im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe



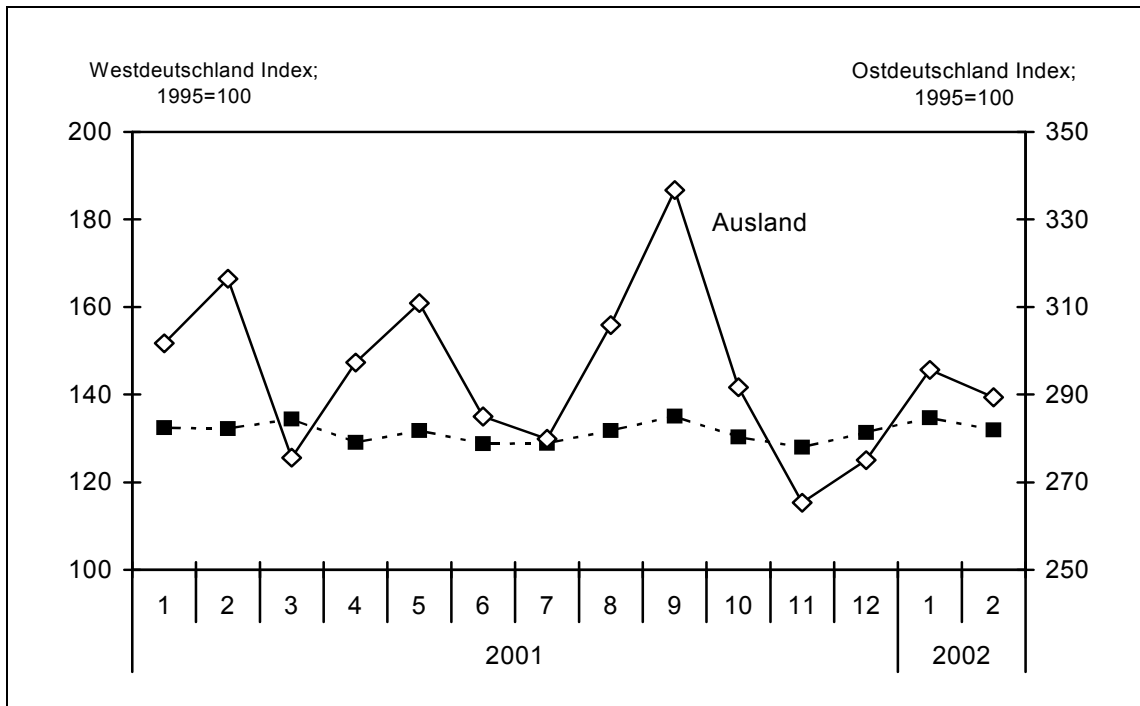
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 1.2.1-2:  
Entwicklung des Auftragseingangs im ostdeutschen und im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 1.2.1-3:  
Entwicklung der Auftragseingänge aus dem Inland und dem Ausland im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Wenn, wie angenommen wird,<sup>3</sup> in der zweiten Jahreshälfte generell die Konjunktur wieder deutlich anzieht, dürfte sich der Aufschwung der ostdeutschen Industrie verstärken. Anzunehmen ist, dass die Wachstumsraten bei der Wirtschaftsleistung im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes wieder höher ausfallen werden als beim Verarbeitenden Gewerbe in den alten Bundesländern. Dafür sprechen sowohl die aktuell vorliegenden Indikatoren als auch die Tatsache, dass sich die Rahmenbedingungen für die ostdeutsche Industrie in den letzten Jahren deutlich verbessert haben. Dazu gehören nicht zuletzt die Arbeitskosten, die in den neuen Bundesländern inzwischen vergleichsweise günstig sind. Lagen die Bruttolöhne zu Beginn der Umstrukturierung noch deutlich über der Wertschöpfung, und waren die Lohnstückkosten damals noch doppelt so hoch wie im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe, so liegen sie nun unterhalb des Niveaus dort.

## 1.2.2 Baugewerbe

Die Bauinvestitionen in Ostdeutschland schrumpften 2000 und 2001 um 10% bzw. 12% (vgl. Tabelle 1.2.2-1). Auf der Angebotsseite zog diese Entwicklung einen kräftigen Rückbau im Baugewerbe nach sich. Allein im zurückliegenden Jahr war mit knapp 12% ein bisher nicht da gewesener Einbruch bei Produktion und Beschäftigung zu verbuchen (vgl.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute von April dieses Jahres.

Tabelle 1.2.2-2).<sup>4</sup> Maßgeblich dafür war die äußerst schwache Nachfrage im Wohnungsbau. Der Bauboom bei Mietwohnungen bis Mitte der neunziger Jahre sowie bei Einfamilienhäusern bis in das Jahr 1999 hinein – auch im Zusammenhang mit hoher staatlicher Förderung – hat die Nachfrage der privaten Haushalte nach modernem Wohnraum mehr als gesättigt. Dieser Tatbestand und die absehbare Schrumpfung der Bevölkerung strahlten darüber hinaus stark negativ auf die noch anstehenden Modernisierungen im Wohnungsbestand aus. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Schwäche der neuen Länder insgesamt gelang es zudem nicht, die Abwärtsbewegung im Wirtschaftsbau abzubremsen. Auch für den öffentlichen Bau wurden von den Ländern und Kommunen angesichts knapper Kassen deutlich weniger Mittel als im Jahr zuvor bereitgestellt.

Tabelle 1.2.2-1:

## Reale Bauinvestitionen in Ostdeutschland

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %; Preise von 1995 -

Jahr	Bauinvestitionen	davon:	
	Insgesamt	Wohnbauten	Gewerbliche und öffentliche Bauten
1996	-1,2	6,1	-7,0
1997	-4,4	-0,6	-7,8
1998	-7,9	-9,1	-6,7
1999	-5,7	-7,2	-4,3
2000	-10,1	-12,9	-7,5
2001	-12,3	-16,8	-8,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die extreme Auf- und Abwärtsbewegung in der Bautätigkeit hat ihren Niederschlag auch bei Produktivität, Löhnen und Erträgen der Unternehmen hinterlassen (vgl. Tabelle 1.2.2-2). So gehen seit 1998, dem ersten Jahr mit äußerst kräftigen Nachfrageeinbußen

<sup>4</sup> Die Nutzung der regionalen Baustatistik zur Ermittlung von Baunachfrage und -produktion stößt am aktuellen Rand aus verschiedenen Gründen an Grenzen, sodass mit mehr Änderungen als vor der großen Revision der VGR 1999 zu rechnen ist. Ursachen sind die Unvollständigkeit der für die ersten Schätzungen vorliegenden Informationen und die generelle Nutzung der nunmehr jährlich vorliegenden Umsatzsteuerstatistik zur Korrektur der vorläufigen Rechenstände. Für die ersten Schätzungen der Bauinvestitionen im gerade abgelaufenen Quartal gehen zum Beispiel nur die Leistungen aus dem Monatsbericht des Bauhauptgewerbes ein. Diese machen lediglich 35% der Bauinvestitionen aus. In einer zweiten Schätzung erfolgt nach Kenntnis des jährlichen Firmenkreisssprungs die Konkretisierung der Leistungen des Bauhauptgewerbes und eine erste grobe Bewertung der Leistungen des Ausbaugewerbes. Zu einer endgültigen Fassung kann es allerdings erst mit einer Verzögerung von ca. 1½ Jahren nach Vorliegen der Umsatzsteuerstatistik kommen, die vor allem aufgrund der Erfassung der vielen Kleinbetriebe des Ausbaubereichs und der Baunebenleistungen ein genaueres Gesamtbild ermöglicht. Eigenleistungen und Schwarzarbeit werden geschätzt. Schwierigkeiten bereiten auch die Bauleistungströme, die von Ost- nach Westdeutschland bzw. umgekehrt fließen und die regionale Gliederung der Bauinvestitionen sowie der Bruttowertschöpfung stark beeinflussen. Ihre endgültige Konkretisierung kann erst sehr spät nach Vorliegen der Kostenstrukturerhebung erfolgen.

im Baubereich, die in den Vorjahren errungenen Wettbewerbsvorteile bei abnehmender Pro-Kopf-Leistung und steigenden Lohnstückkosten verloren. Gemessen am westdeutschen Vergleichswert; ist die Produktivität gegenüber dem Höchststand der Annäherung im Jahr 1996 inzwischen wieder um etwa 20 Prozentpunkte gesunken und die Lohnstückkosten haben sich mit 124% des westdeutschen Niveaus sogar zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil entwickelt.

Tabelle 1.2.2-2:

Produktion, Beschäftigung und Lohnstückkosten im ostdeutschen Baugewerbe<sup>a</sup>

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 gegenüber 1995
	<i>Veränderung in % gegenüber Vorjahr</i>						
Bruttowertschöpfung <sup>b</sup>	-1,5	-3,8	-10,3	-8,4	-8,4	-11,5	-36,9
Beschäftigung	-2,9	-4,7	-6,8	-4,0	-7,9	-11,9	-32,8
Produktivität <sup>c</sup>	1,5	1,0	-3,8	-4,5	-0,5	0,5	-6,0
Arbeitskosten <sup>d</sup>	0,1	0,9	-0,4	1,2	0,9	2,4	5,2
Lohnstückkosten <sup>e</sup>	-1,4	-0,1	3,5	6,0	1,4	2,0	11,9
	<i>Westdeutschland<sup>g</sup> = 100<sup>f</sup></i>						
Produktivität	82,1	79,6	72,7	65,8	63,3	62,6	.
Arbeitskosten	75,7	76,7	76,6	76,4	76,3	77,4	.
Lohnstückkosten	92,2	96,4	105,4	116,2	120,5	123,6	.

<sup>a</sup> Ohne Berlin. – <sup>b</sup> Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995. – <sup>c</sup> Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Preisen von 1995. – <sup>d</sup> Nominales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland). – <sup>e</sup> Nominales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland) in Relation zur realen Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. – <sup>f</sup> Alle Größen in nominaler Rechnung. – <sup>g</sup> Einschließlich Berlin.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (Stand: Februar 2002); Berechnungen des IWH.

Diese Entwicklung wurde auch durch den aus der stark rückläufigen Baunachfrage folgenden Preisdruck in Ostdeutschland mit beeinflusst. Die Preise auf dem ostdeutschen Baumarkt haben bereits das sechste Jahr in Folge nachgegeben. Der Kostenanstieg aufgrund der hohen Kraftstoffpreise Anfang 2001 konnte von den ostdeutschen Unternehmen nur in sehr begrenztem Maße auf die Preise überwältigt werden. Der Rückgang der Baupreise hat sich zuletzt sogar wieder verstärkt. Die IWH-Bauumfragen deuten darauf hin, dass sich die Finanzprobleme der ostdeutschen Bauunternehmen weiter zugespitzt haben. Wenig Änderung hat hier das „Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen“ vom Mai 2000 gebracht. Angesichts der anhaltenden und außergewöhnlich starken Nachfragerückgänge befinden sich viele Unternehmen in einer so genannten „Abhängigkeitsfalle“ von ihren Kunden. Mit wenig Nachdruck wird besonders der Forderungseinzug gegenüber großen oder treuen Kunden betrieben. Angesichts dieser Umstände hat sich die Ertragslage 2001 erneut verschlechtert.

Wie der Produktionsindex zeigt, ist die starke Abwärtsbewegung im Bauhauptgewerbe zwar zur Mitte des Jahres 2001 nahezu zum Stillstand gekommen. Auch die Bauinvestitionen deuten in ihrem Verlauf auf eine Abschwächung des Schrumpfungsprozesses hin (vgl. Abbildung 1.2.2-1). Dass die Talsohle inzwischen durchschritten ist, scheint jedoch angesichts hoher Leerstandsquoten und nur geringer Impulse aus der gesamtwirtschaftlichen Expansion Ostdeutschlands wenig wahrscheinlich. Dafür spricht auch, dass die Bauproduktion zur Jahreswende wieder etwas stärker nachgegeben und die Order-tätigkeit noch keine prinzipielle Trendumkehr vollzogen hat (vgl. Abbildungen 1.2.2-1 und 1.2.2-2). Alles in allem könnte sich der Rückgang der Baunachfrage im laufenden Jahr aber deutlich verlangsamen. Im *Wohnungsbau* wirken sich die allmählich ausklingenden Einschnitte im Eigenheimbau nach der gesetzlichen Einschränkung des förderwürdigen Kreises der Haushalte und die ab 2002 in Kraft getretenen Maßnahmen zum „Stadtumbau Ost“ aus. Vor dem Hintergrund anhaltender Leerstände im Mietwohnungsbestand und der schwierigen Finanzlage der ostdeutschen Wohnungsbaugesellschaften werden die Wohnungsbauinvestitionen aber weiter deutlich unter dem westdeutschen Pro-Kopf-Niveau liegen (vgl. Tabelle 1.2.2-3). Im *gewerblichen Bau* wird – trotz anhaltender Rückgänge seit 1995 – immer noch ein beachtliches Investitionsniveau erreicht: Je Einwohner gerechnet, waren hier die investiven bzw. wertsteigernden Baumaßnahmen im Jahr 2001 noch um etwa die Hälfte höher als in Westdeutschland. Die Baugenehmigungen deuten zuletzt vor allem im produzierenden Gewerbe auf eine gewisse Beruhigung im Abwärtstrend hin. Die *öffentlichen Bauinvestitionen* werden weiter abnehmen, wohl aber mit etwas moderaterem Tempo. Dazu beitragen werden die Investitionsprogramme der Bundesregierung zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern. Sie können aber die anhaltende Investitionszurückhaltung der Gemeinden aufgrund deren eingeschränkter Finanzierungsspielräume nicht ausgleichen. Die öffentlichen Bauinvestitionen je Einwohner werden dann nur noch um etwa 80% über westdeutschem Niveau liegen; Mitte der neunziger Jahre erreichten sie mehr als das 2,5-fache.

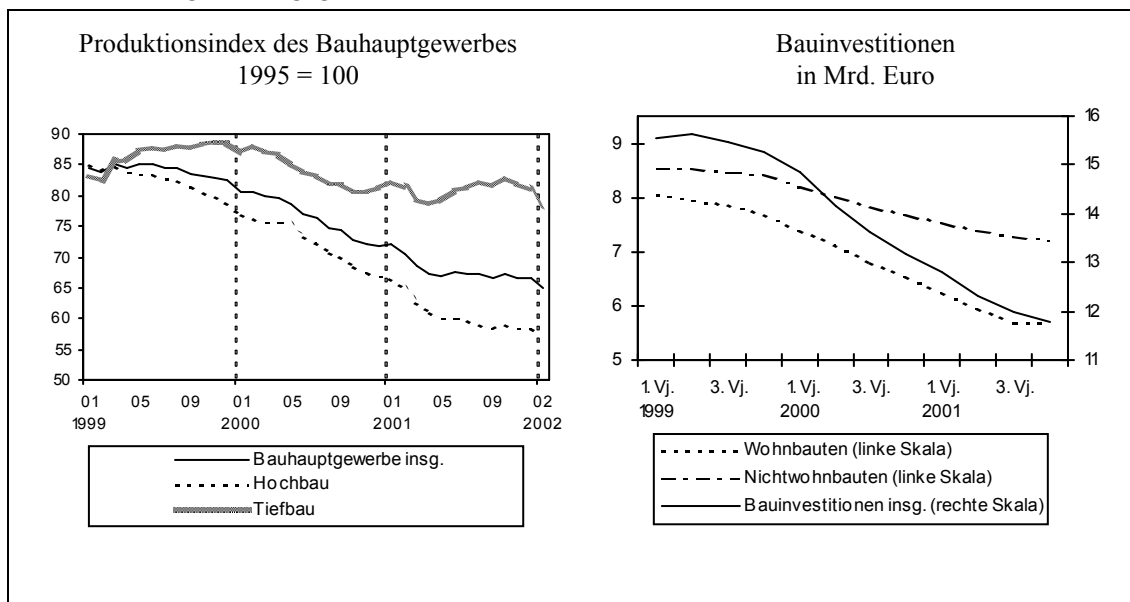
Tabelle 1.2.2-3:

Bauinvestitionen in Ostdeutschland pro Kopf der Bevölkerung  
- in jeweiligen Preisen; Alte Bundesländer = 100 -

Jahr	Bauinvestitionen	davon:	
	Insgesamt	Wohnbauten	Gewerbliche und öffentliche Bauten
1996	181	143	238
1997	173	141	223
1998	153	121	205
1999	137	107	186
2000	122	92	170
2001	111	80	161

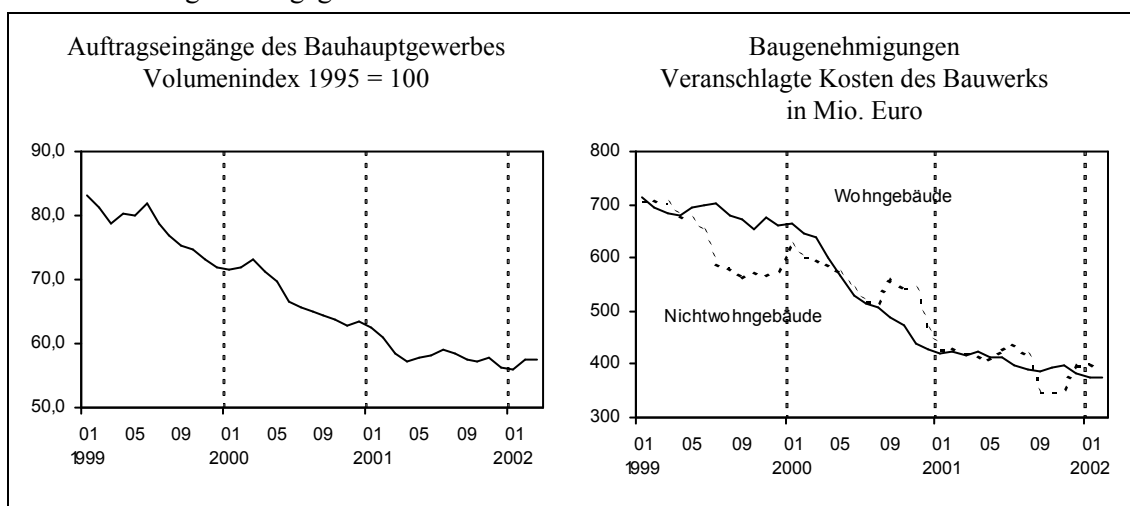
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Abbildung 1.2.2-1:  
Produktionsindex des ostdeutschen Bauhauptgewerbes und Bauinvestitionen in Ostdeutschland  
- Saisonbereinigter und geglätteter Verlauf -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Abbildung 1.2.2-2:  
Auftragseingänge des ostdeutschen Bauhauptgewerbes und Baugenehmigungen in Ostdeutschland  
- Saisonbereinigter und geglätteter Verlauf -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Auch wenn sich der Umsatzrückgang im Baugewerbe etwas abschwächen wird, die Anpassungserfordernisse auf Seite der Unternehmen sind nach wie vor hoch. Wegen der Produktivitätsverluste in den letzten Jahren dürfte mit nochmals kräftigen Personal-

reduzierungen zu rechnen sein. Zudem bleibt das Problem der Anpassung an einen schrumpfenden Markt bestehen, was die Unternehmen sehr unterschiedlich verkraften. Nach IWH-Bauumfragen hat trotz hohen Wettbewerbsdrucks ein Viertel der befragten Unternehmen im Jahr 2001 expandieren können.<sup>5</sup> Dabei haben sie zunehmend ihren Tätigkeitsbereich auf die alten Bundesländer ausgedehnt. Wichtig dürfte auch sein, sich frühzeitig mit den „Risiken“ der EU-Osterweiterung auseinander zu setzen und vorhandene Chancen auf dem dortigen Zukunftsmarkt zu erkennen.

Insgesamt dürfte der Schrumpfungsprozess im ostdeutschen Baugewerbe im zurückliegenden Jahr seinen Höhepunkt erreicht haben. Am aktuellen Rand signalisieren Indikatoren der Baunachfrage und der Bauproduktion eine gewisse Beruhigung in der Abwärtsbewegung. Dazu dürften die Investitionsprogramme der Bundesregierung wesentlich beitragen. Allerdings sprechen deren Gewicht und die nicht prinzipiell geänderten fundamentalen Einflussfaktoren dafür, dass damit kurzfristig noch keine grundsätzliche Umkehr des seit längerem bestehenden Trends nachlassender Baunachfrage erwirkt wird. Unter der Annahme, dass die ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2003 wieder auf einen Westdeutschland entsprechenden Wachstumspfad einschwenkt, könnte es in den Folgejahren – bei zunehmenden Impulsen aus der gewerblichen Wirtschaft und auch von den privaten Haushalten angesichts von Einkommenszuwächsen und größerer Arbeitsplatzsicherheit – wieder zu einer verhaltenen Erholung der Baunachfrage kommen. Dabei ist unterstellt, dass das Engagement der öffentlichen Haushalte zur Erneuerung der Infrastruktur in Ostdeutschland trotz zu erwartender Konsolidierungsbemühungen keine gravierenden Einschnitte erfährt.

### 1.2.3 Dienstleistungen

Es ist außerordentlich schwer, die aktuelle Entwicklung im ostdeutschen Dienstleistungssektor einzuschätzen. Zwar werden in diesem Segment der Wirtschaft, das sich aus einer Vielzahl von Branchen mit sehr unterschiedlichen Aktivitäten zusammensetzt, in den neuen wie in den alten Bundesländern etwa 70% der gesamten Wirtschaftsleistung erbracht. Doch gibt es nur wenig an Daten, die über die aktuelle Lage in diesem Sektor – in Ost wie in West – Aufschluss geben. An Fachstatistiken existiert mit Ausnahme der regelmäßigen Erhebungen im Handel und im Gastgewerbe sowie den Erfassungen der Übernachtungen im Beherbergungsgewerbe nichts.

Einige Angaben liefert zwar die amtliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Allerdings informieren diese Daten jeweils für die jüngste Vergangenheit nicht über die Entwicklung der einzelnen Zweige des Dienstleistungssektors; vielmehr werden diese zu stark aggregierten Wirtschaftsbereichen zusammengefasst. Beispielsweise gibt es nur Angaben über den Bereich der so genannten „Öffentlichen und privaten Dienstleister“. Zu diesem werden so unterschiedliche Zweige wie der öffentliche Dienst und das haushaltsnahe private Dienstleistungsgewerbe (wie das private Gesundheitswesen, die Kinos

---

<sup>5</sup> Vgl. Loose (2000): Jahresbauumfrage des IWH: Schrumpfung am ostdeutschen Bau verschlechtert Lage am Arbeitsmarkt weiter, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2002.

oder die Friseure) gezählt. Die Aggregation ist Ausdruck dafür, dass sich die amtliche Statistik bei der Bestimmung der Kennziffern für den aktuellen Wirtschaftsverlauf im Dienstleistungssektor selbst auf sehr unsicherem Terrain bewegt. Sie muss deshalb in vergleichsweise starkem Maße auf Schätzungen zurückgreifen. Erst wenn im Laufe der Zeit zusätzliche Informationen bei der amtlichen Statistik eintreffen – etwa Angaben über angefallene Steuern in den einzelnen Gewerbezweigen –, wird die Datenbasis besser. Entsprechend kommt es, gerade was den Dienstleistungssektor anbelangt, immer wieder zu – oft erheblichen – Revisionen bereits veröffentlichter Daten. Aber auch danach dürften die Daten, weil sie zu einem nicht geringen Teil immer noch auf Schätzungen basieren, mit nicht geringen Fehlertoleranzen behaftet sein. Zu hoffen ist, dass neue statistische Untersuchungskonzepte wie die Einführung eines Unternehmensregisters und darauf aufbauender Erhebungen<sup>6</sup> eine deutliche Abhilfe schaffen.

Noch größer sind gegenwärtig die Probleme bei der Bestimmung der statistischen Größen über die Entwicklung des Dienstleistungssektors für die einzelnen Bundesländer, die wiederum die Grundlage für die Ermittlung der jeweiligen Kennziffern für die Gesamtheit der neuen wie für die der alten Bundesländer (die so genannten Großraumregionen) bilden. Zu einem nicht geringen Teil beruhen die ausgewiesenen Ergebnisse darauf, dass die für die gesamte Volkswirtschaft ermittelten Daten nach einem mitunter nicht sehr aktuellen Gewichtungsschema proportional auf die einzelnen Länder verteilt werden. Das ist insbesondere – aber nicht nur dort – in großen Teilen des Verkehrsgewerbes und der Nachrichtenübermittlung der Fall. Zudem wird die Wirtschaftsleistung in manchen Teilen des Tertiären Sektors (etwa beim öffentlichen Dienst sowie den Leistungen für private Haushalte) im Wesentlichen anhand der Löhne geschätzt. Die tatsächliche Wirtschaftsleistung wird also in diesen Fällen allenfalls näherungsweise erfasst.

Nach den Angaben der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat sich in jüngster Zeit der Dienstleistungssektor in Ostdeutschland schlechter als in den alten Bundesländern entwickelt – sowohl mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und die Pro-Kopf-Produktivität als auch hinsichtlich der Erwerbstätigkeit, die 2001 sogar etwas geringer war als im Jahr zuvor (vgl. Tabelle 1.2.3-1). Der Anpassungsprozess ist auch im letzten Jahr – wie bereits die zwei Jahre zuvor – nicht vorangekommen. Die Rückstände bei der Wirtschaftsleistung zu den alten Bundesländern sind in Teilen des Dienstleistungssektors immer noch sehr groß (vgl. Tabelle 1.2.3-2). Verantwortlich für das wiederum unbefriedigende Ergebnis dürften mehrere Entwicklungen sein:

- Eine nicht geringe Rolle spielt der seit geraumer Zeit anhaltende Abbau von Personal im öffentlichen Dienst, bei dem es sich auch um einen Anpassungsprozess an Verhältnisse wie in den alten Bundesländern handelt. Weil im Staatssektor die Wirtschaftsleistung in der Statistik im Wesentlichen durch den Input-Faktor „Arbeitskosten“ bestimmt wird, ergibt sich durch den Beschäftigungsabbau bei der um die Preissteigerungen bereinigten Rechnung eine negative Veränderungsrate der Bruttowertschöpfung.

---

<sup>6</sup> Für Teile des Dienstleistungssektors wurde inzwischen eine Erhebung von wichtigen wirtschaftlichen Größen durchgeführt. Sie befindet sich aber noch in der Auswertungsphase.



Tabelle 1.2.3-1:

Zur aktuellen Entwicklung des ostdeutschen und des westdeutschen Dienstleistungssektors

- Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in % -

	Neue Bundesländer (ohne Berlin)				Alte Bundesländer (ohne Berlin)			
	Alle Dienstleistungsbereiche	darunter			Alle Dienstleistungsbereiche	darunter		
		Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachr.	Finanzierung, Vermietung, Untern. dienste	Öffentliche u. private Dienstleister		Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachr.	Finanzierung, Vermietung, Untern. dienste	Öffentliche u. private Dienstleister
<i>Bruttowertschöpfung<sup>a</sup></i>								
2000	1,8	2,5	3,7	-0,2	3,9	4,9	4,9	1,6
2001	0,9	2,5	2,0	-1,2	2,2	2,3	3,0	0,7
<i>Erwerbstätige</i>								
2000	0,3	0,6	3,9	-1,2	3,1	2,5	7,3	1,6
2001	-0,2	-0,9	2,4	-0,7	1,3	0,5	3,6	0,7
<i>Produktivität<sup>b</sup></i>								
2000	1,5	1,9	-0,2	1,0	0,8	2,3	-2,3	0,1
2001	1,1	3,5	-0,5	-0,6	0,9	1,8	-0,6	0,0
<i>Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer</i>								
2000	0,9	1,7	-0,3	1,1	0,8	0,9	0,5	0,5
2001	1,1	0,9	0,5	1,3	1,5	1,7	1,3	1,3

<sup>a</sup> In Preisen von 1995 – <sup>b</sup> Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Preisen von 1995.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

- Etwas anders sieht dagegen das Bild bei der nicht um „Preissteigerungen“ bereinigten Kalkulation aus. Wegen der Lohnanhebungen ergibt sich eine positive Veränderungsrate bei der Wirtschaftsleistung. Im Rahmen der letzten Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst wurden – neben den allgemeinen Lohnsteigerungen – weitere Angleichungsschritte an das Lohnniveau des Staatssektors im Westen vereinbart.<sup>7</sup> Weil beim öffentlichen Dienst eine totale Tarifbindung besteht, sind die Tariflöhne mit den Effektivverdiensten deckungsgleich. Der öffentliche Dienst ist damit weiter Vorreiter bei der Lohnanpassung (vgl. BRENKE (2001)). Mit den Lohnanhebungen geht allerdings der weitere Abbau von Personal im öffentlichen Dienst einher.

<sup>7</sup> Festgelegt wurde eine Anpassung auf 88,5% der Löhne im Westen per 1. 1. 2001 und auf 90% zum Jahresanfang 2002.

Tabelle 1.2.3-2:  
Indikatoren zum Anpassungsfortschritt des Dienstleistungssektors in Ostdeutschland<sup>a</sup>  
- Westdeutschland<sup>a</sup> = 100 -

	Bruttowertschöpfung <sup>b</sup> je Einwohner	Erwerbstätige je Einwohner	Pro-Kopf- Produktivität <sup>c</sup>	Lohnquote <sup>d</sup>	Lohnquote (bereinigt) <sup>e</sup>	Bruttolohn und Gehalt je Arbeitnehmer
<i>Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachrichtenübermittlung</i>						
1991	33,4	78,5	42,5	123,0	119,0	51,8
1995	53,5	80,8	66,3	115,6	115,3	74,4
1998	54,9	82,6	66,5	116,7	115,6	75,0
1999	56,9	83,3	68,3	114,2	113,4	75,8
2000	55,7	82,3	67,7	115,7	115,2	76,6
2001	56,5	82,2	68,7	113,1	112,6	76,2
<i>Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister</i>						
1991	16,6	55,4	29,9	216,8	208,1	64,1
1995	43,8	70,4	62,2	123,4	120,2	75,4
1998	49,5	73,0	67,7	116,0	113,2	77,0
1999	49,9	72,2	69,1	113,6	112,2	77,9
2000	49,8	70,3	70,8	109,4	108,7	77,2
2001	50,5	70,5	71,6	107,4	106,7	76,6
<i>Öffentliche und private Dienstleister</i>						
1991	57,5	103,3	55,7	104,6	101,4	58,7
1995	83,9	103,6	81,0	109,9	107,4	87,2
1998	84,5	101,2	83,5	110,3	107,7	90,2
1999	86,4	102,5	84,3	111,9	109,3	92,4
2000	85,5	100,3	85,3	111,4	108,7	93,0
2001	85,9	100,4	85,6	110,7	108,3	93,0
<i>Alle Dienstleistungsbereiche</i>						
1991	34,0	84,7	40,1	142,8	137,1	56,7
1995	58,7	88,3	66,5	125,2	122,5	80,9
1998	61,4	88,3	69,5	122,7	119,9	82,7
1999	62,5	88,7	70,4	122,7	120,2	84,1
2000	61,8	86,8	71,1	121,4	119,2	84,3
2001	62,3	86,8	71,8	119,5	117,5	84,0

<sup>a</sup> Ohne Berlin. – <sup>b</sup> In jeweiligen Preisen. – <sup>c</sup> Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen. – <sup>d</sup> Arbeitnehmerentgelte in % der gesamten Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen. – <sup>e</sup> Arbeitnehmerentgelte in % der von den Arbeitnehmern erbrachten (geschätzten) Bruttowertschöpfung.

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

- In jenen Teilen des Dienstleistungsgewerbes, in denen vornehmlich Güter für Unternehmen produziert werden, dürfte sich die insgesamt schwache Wirtschaftsentwicklung bemerkbar gemacht haben. Ohne Zweifel hat etwa die weitere starke Produktionseinschränkung in der Bauwirtschaft auch ins Dienstleistungsgewerbe hinein Multiplikatorwirkung entfaltet und dessen Produktionswachstum gebremst. Das gilt beispielsweise für den Transport von baunahen Gütern, für Architekten- und andere baunahe Ingenieurleistungen, für Baufinanzierungen oder für den Baustoffhandel. Eine Besserung ist hier mit einem Anziehen der Nachfrage infolge des erwarteten konjunkturellen Aufschwungs zu erwarten – und nicht zuletzt dann, wenn das rasante Tempo der Talfahrt bei der Bauproduktion nachlässt.
- Wohl noch stärker zu Buche geschlagen hat die schwache Einkommensentwicklung, die sich dämpfend auf den Privaten Verbrauch ausgewirkt hat, der wiederum den Wirtschaftsverlauf in anderen gewichtigen Teilen des Dienstleistungssektors – beispielsweise dem Einzelhandel, dessen Leistung im letzten Jahr sogar rückläufig war – bestimmt. Trotz der einkommenssteigernden Wirkungen durch die Steuerreform sind im letzten Jahr die Realeinkommen in den neuen Bundesländern gesunken. Die Bruttolohn- und -gehaltssumme aller Arbeitnehmer in Ostdeutschland war 2001 sogar geringer als im Jahr zuvor (um 0,3%; alte Länder: +2,5%), denn die Zahl der Erwerbstätigen hat deutlich abgenommen. Und die Ruhestandseinkommen wurden nur moderat angehoben. Mit dem Anziehen der Konjunktur im weiteren Verlauf dieses Jahres dürfte sich die Lage auch in den konsumnahen Teilen des Dienstleistungssektors aufhellen. Zudem dürften ab Mitte dieses Jahres von der kräftigen Steigerung der Ruhestandsbezüge, die in den neuen Ländern einen vergleichsweise großen Teil der gesamten Haushaltseinkommen ausmachen, Impulse ausgehen. Entsprechendes ist von der Lohnentwicklung zu erwarten. Allerdings wird in der gesamten ostdeutschen Wirtschaft die Beschäftigung erst im nächsten Jahr zunehmen. In diesem Jahr wird sie im Schnitt um 1% (erwerbstätige Inländer) unter der Zahl von 2001 liegen.
- Ein zwar nicht zu quantifizierender, aber gewiss erheblicher Einfluss dürfte schließlich vom weiteren – und sich zudem noch beschleunigten – Bevölkerungsrückgang ausgegangen sein, da eine Abnahme der Einwohnerzahl eine geringere Kaufkraft und mithin eine geringere Nachfrage nach Konsumgütern zur Folge hat. Das macht sich ohne Zweifel in vielen Teilen der ostdeutschen Wirtschaft bemerkbar – etwa beim Einzelhandel, im Gastgewerbe oder bei der Wohnungswirtschaft. Weil der Bevölkerungsrückgang in starkem Maße mit der schwierigen Lage auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt zusammenhängt, können aus einer unzureichenden Wirtschaftsentwicklung weitere dämpfende Effekte entstehen.
- Recht günstig hat sich indes in einzelnen Regionen der Tourismus entwickelt, was auch daran liegt, dass Nachfrage und Kaufkraft aus den alten Bundesländern und dem Ausland attrahiert werden konnte. Deutlich bei den Übernachtungen konnte Mecklenburg-Vorpommern zulegen; dagegen musste das Beherbergungsgewerbe etwa in Thüringen Umsatzeinbußen hinnehmen.

### 1.2.4 Landwirtschaft

Die Produktion in der ostdeutschen Land- und Forstwirtschaft konnte im vergangenen Jahr kräftig gesteigert werden. Die Bruttowertschöpfung (in Preisen von 1995) erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 8,6% (vgl. Tabelle 1.2.4-1). Demgegenüber hatte die Landwirtschaft in den alten Bundesländern eine Verringerung ihrer Produktion hinzunehmen. Weiter abgenommen hat allerdings die Zahl der Beschäftigten in der ostdeutschen Landwirtschaft; zuletzt waren noch gut 200 000 Personen im ostdeutschen Agrarsektor tätig; 2% weniger als im Jahr zuvor. Vor allem in den großen Kapitalgesellschaften wurde Beschäftigung abgebaut, was darauf hindeutet, dass diese Betriebe teilweise noch mit einem historisch bedingten Überbesatz an Personal zu kämpfen haben.

Tabelle 1.2.4-1:

Eckdaten für die ostdeutsche Land- und Forstwirtschaft 1995 bis 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung <sup>a</sup> (in Mrd. Euro)	4,35	4,50	4,79	5,23	5,54	5,35	5,81
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-	3,4	6,5	9,1	6,0	-3,5	8,6
Erwerbstätige (in 1 000 Personen)	240	226	224	225	220	213	209
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-	-5,7	-1,0	0,6	-2,4	-3,0	-2,2
Produktivität <sup>b</sup> (in 1 000 Euro)	18,1	19,6	21,3	22,1	22,2	22,6	25,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-	8,0	8,7	4,0	0,3	1,8	14,1
Westdeutschland = 100	92,1	84,0	90,1	96,6	99,7	100,6	-
Lohnstückkosten <sup>c</sup> (in %)	89,2	85,0	79,1	76,4	78,5	-	-
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-	-4,9	-7,5	-3,5	2,7	-	-
Westdeutschland = 100	84,2	93,1	88,6	83,3	81,7	-	-

<sup>a</sup> In Preisen von 1995. – <sup>b</sup> Bruttowertschöpfung (unbereinigt) in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen. –

<sup>c</sup> Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland) in Relation zur Bruttowertschöpfung (unbereinigt) in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des IWH.

Die Produktionsentwicklung in der ostdeutschen Landwirtschaft reflektiert vor allem die günstigen Produktionsbedingungen dort. Anders als in Westdeutschland dominieren Großbetriebe, die effizienter und kostengünstiger wirtschaften können als die in Westdeutschland überwiegenden Familienunternehmen. Hinzu kommt, dass weite Teile der neuen Länder aufgrund ihrer natürlichen Standortbedingungen für landwirtschaftliche Produktionen prädestiniert sind. Dies alles schlägt sich in einem Produktivitätsniveau nieder, das über dem der westdeutschen Landwirtschaft liegt.

Die günstigen Produktionsbedingungen in Ostdeutschland haben dazu geführt, dass die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft hier deutlich höher ist als in Westdeutschland. Haben Land- und Forstwirtschaft (einschließlich Fischerei) in Westdeutsch-

land zusammengenommen nur einen Anteil von 1,0% an der Bruttowertschöpfung (Erwerbstätigenanteil: 2,3%), ist ihre Bedeutung in den neuen Ländern mit 2,5% (Anteil an den Erwerbstätigen: 3,6%) mehr als doppelt so hoch.

### 1.3 Zur Lage am Arbeitsmarkt

Die leicht rückläufige gesamtwirtschaftliche Produktion hat im Jahr 2001 die an sich schon ungünstige Lage am Arbeitsmarkt zusätzlich belastet. Per saldo gingen mehr als 100 000 Arbeitsplätze verloren. Der Abbau des Personalbestandes erfolgte vor allem im Baugewerbe und im öffentlichen Sektor. Zudem wurden Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zurückgeführt.

Das ganze Ausmaß des Rückgangs des gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes wird erst bei Betrachtung des geleisteten Arbeitsvolumens, d. h. der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden, sichtbar: Sie nahmen im Jahr 2001 mit 2,7% deutlich stärker ab als die Zahl der Erwerbstätigen (Inland), die um rund 2% sank. Die Ursache besteht darin, dass sich der Anteil von „klassischen“ Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen weiter erhöht. Zudem setzen die Unternehmen verstärkt Instrumente zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten wie Arbeitszeitkonten ein, die es ihnen ermöglichen, auf eine temporäre Nachfrageschwäche zu reagieren, ohne sich gleich von ihren Beschäftigten trennen zu müssen. Damit können auch zuvor aufgelaufene Überstunden kompensiert werden.

Auch im laufenden Jahr wird wegen des schwachen Produktionswachstums die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt nochmals um knapp 80 000 Personen schrumpfen. Die Schwerpunkte liegen erneut im Baugewerbe und in den öffentlichen Verwaltungen. Auch Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen werden weiter zurückgeführt. Das Arbeitsvolumen wird nochmals um etwa 1,9% abnehmen. Erst im kommenden Jahr, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktion mit reichlich 2% wieder kräftiger zunimmt, wird die Beschäftigung um etwa 20 000 Personen zunehmen. Der Rückgang des Arbeitsvolumens wird dann deutlich abflachen.

Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg – wenn auch nur wenig – im Jahr 2001 weiter an. Im Jahresdurchschnitt waren 1,26 Mio. Personen als arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote betrug damit 17,5%. Dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht höher ausgefallen ist, liegt vor allem an einer weiteren – nicht zuletzt durch zunehmende Abwanderungen bedingten – Abnahme des Arbeitsangebots (Erwerbspersonenpotenzial) (vgl. Tabelle 1.3-1). Im laufenden Jahr wird – trotz des nochmaligen kräftigen Rückgangs der Erwerbstätigenzahl – die registrierte Arbeitslosigkeit im Großen und Ganzen auf dem Vorjahresniveau verharren. Auch dies ist auf die weitere Verminderung des Arbeitsangebots zurückzuführen. Erst im kommenden Jahr ist vor dem Hintergrund der kräftigeren gesamtwirtschaftlichen Produktionszunahme und dem damit einhergehenden Beschäftigungsaufbau mit einer Rückbildung der registrierten Arbeitslosigkeit um knapp 30 000 Personen zu rechnen. Die Arbeitslosenquote wird dann 17,2% betragen.

Tabelle 1.3-1:

## Eckdaten zum Arbeitsmarkt in Ostdeutschland (ohne Berlin)

- Inländerkonzept -

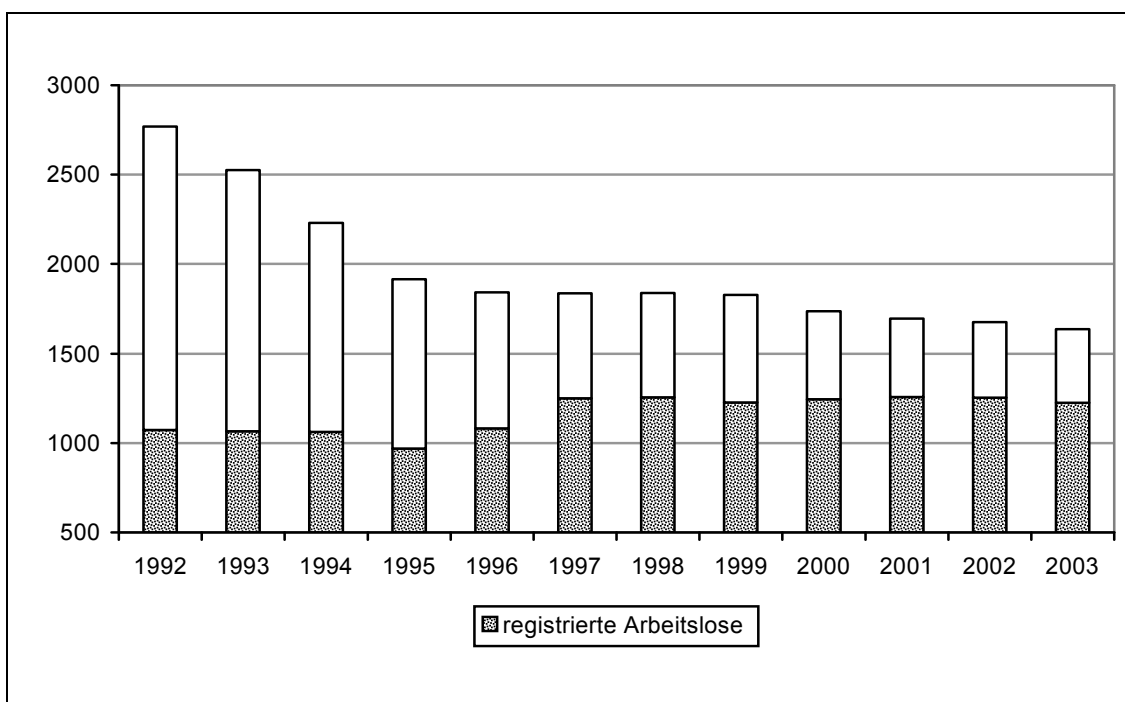
	1999	2000	2001	2002	2003
	<i>in 1 000 Personen</i>				
Erwerbsfähige <sup>a</sup>	9 784	9 739	9 688	9 640	9 584
Erwerbstätige in Ostdeutschland (Inland)	5 983	5 917	5 799	5 720	5 730
Erwerbstätige in Ostdeutschland im ersten Arbeitsmarkt	5 653	5 687	5 626	5 570	5 600
<i>Pendlersaldo</i>	-290	-300	-310	-320	-330
Erwerbstätige aus Ostdeutschland (Inländer)	6 273	6 217	6 109	6 040	6 060
Erwerbstätige aus Ostdeutschland im ersten Arbeitsmarkt	5 943	5 987	5 936	5 890	5 930
Unterbeschäftigung <sup>b</sup>	1 827	1 737	1 696	1 676	1 637
<i>Arbeitslose</i>	1 227	1 244	1 259	1 253	1 225
<i>Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III</i>	33	35	36	35	35
<i>Ausfall durch Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten</i>	13	11	13	15	12
<i>Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen<sup>c</sup></i>	330	230	173	150	130
<i>Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeitäquivalenten</i>	129	129	125	125	130
<i>Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen</i>	6	5	5	5	5
<i>Vorruheständler<sup>d</sup></i>	89	78	79	85	90
<i>Ausfall durch Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten</i>		5	6	8	10
Erwerbspersonenpotenzial ohne Stille Reserve <sup>e</sup>	7 757	7 708	7 613	7 543	7 545
	<i>in %</i>				
Erwerbsbeteiligungsquote <sup>f</sup>	79,3	79,1	78,6	78,2	78,7
Erwerbstätigenquote im ersten Arbeitsmarkt <sup>g</sup>	60,7	61,5	61,3	61,1	61,9
Erwerbstätigenquote insgesamt <sup>h</sup>	64,1	63,8	63,1	62,7	63,2
Unterbeschäftigungsquote <sup>i</sup>	23,6	22,5	22,3	22,2	21,7
Arbeitslosenanteil an der Unterbeschäftigung	69,0	73,6	76,4	76,8	77,0
Arbeitslosenquote <sup>k</sup>	16,8	17,1	17,5	17,6	17,2
	<i>in Mio. Stunden</i>				
<i>Nachrichtlich:</i>					
Geleistetes Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen (Inland)	9 587	9 389	9 135	8 963	8 939
	<i>in Stunden</i>				
Geleistetes Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen (Inland)	1 602	1 587	1 575	1 567	1 560

<sup>a</sup> Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren. – <sup>b</sup> Summe aus den nachstehenden Kursivwerten. – <sup>c</sup> Einschließlich Strukturanpassungsmaßnahmen. – <sup>d</sup> Einschließlich der Arbeitslosen nach § 428 SGB III. – <sup>e</sup> Abgrenzung des IWH: Summe aus erwerbstätigen Inländern im ersten Arbeitsmarkt und Unterbeschäftigten, korrigiert um den Arbeitsausfall bei Kurzarbeit sowie durch Altersteilzeit, um eine Doppelzählung zu vermeiden. – <sup>f</sup> Erwerbspersonenpotenzial ohne Stille Reserve in Relation zu den Erwerbsfähigen. – <sup>g</sup> Erwerbstätige im ersten Arbeitsmarkt in Relation zu den Erwerbsfähigen. – <sup>h</sup> Erwerbstätige im ersten und im zweiten Arbeitsmarkt in Relation zu den Erwerbsfähigen. – <sup>i</sup> Anteil der Unterbeschäftigung am Erwerbspersonenpotenzial ohne Stille Reserve. – <sup>k</sup> Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtheit von erwerbstätigen Inländern im ersten Arbeitsmarkt (ohne Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten), Arbeitslosen und Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (Stand: März 2002); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Berechnungen des IWH; 2002 und 2003: DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2002; Prognose des IWH.

Das tatsächliche Ausmaß der gesamten Unterbeschäftigung ist jedoch nach wie vor wesentlich höher als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Mehr als jeder Fünfte der Erwerbspersonen hat keinen regulären Arbeitsplatz. Das absolute Niveau der Unterbeschäftigung liegt hingegen deutlich unter dem Niveau in den neunziger Jahren (vgl. Abbildung 1.3-1).

Abbildung 1.3-1:  
Entwicklung der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland (ohne Berlin)  
- in 1 000 Personen -



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Berechnungen des IWH; 2002 und 2003: DIW Berlin, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2002; Prognose des IWH.

Wegen der besonderen Problemlagen am ostdeutschen Arbeitsmarkt werden in Kapitel 5 ausgewählte arbeitsmarktrelevante Aspekte näher beleuchtet. Deswegen sollen diese kurzen Ausführungen hier genügen.

## 2. Räumliches Muster des Aufholprozesses

*Eckhardt Bode*

### 2.1 Grundlagen der Untersuchung

Wie verschiedene Untersuchungen aus der jüngeren Vergangenheit zeigen, sind die einzelnen Regionen innerhalb Ostdeutschlands im Aufholprozess gegenüber Westdeutschland unterschiedlich weit vorangekommen und sehen sich auch mit unterschiedlichen Problemlagen konfrontiert.<sup>8</sup> Das folgende Kapitel knüpft an diese Arbeiten an, indem es – mit den Mitteln der Konvergenzanalyse<sup>9</sup> – zunächst Regionen identifiziert, die sich im vergangenen Jahrzehnt und insbesondere in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gut entwickelt haben, aber auch solche, die an dem allgemeinen Anpassungsprozess nicht oder nur unterproportional partizipieren konnten. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Aspekte beleuchtet, die – auch in Anbetracht des seit Mitte der 90er Jahre ins Stocken geratenen Konvergenzprozesses – für die Beurteilung der künftigen Entwicklungsperspektiven ostdeutscher Regionen relevant sein dürften. Um ein möglichst detailliertes Bild von den regionalen Unterschieden und Gemeinsamkeiten zu erhalten, werden als Untersuchungseinheiten vornehmlich die 112 ost- und 327 westdeutschen Landkreise und kreisfreie Städte (im Folgenden kurz: Kreise) gewählt.<sup>10</sup>

Als Indikatoren für regionale Produktivität und regionales Einkommen werden die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (kurz: Produktivität) – definiert als Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigen – und das Pro-Kopf-Einkommen

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Untersuchungen von DIW, IWH und IfW im Rahmen des Forschungsprojekts „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (*DIW, IWH, IfW* (1995), S. 16 ff., (1998), S. 17 ff., (1999), S. 134 ff.), *Ragnitz et al.* (2001).

<sup>9</sup> Die Stärken der Konvergenzanalyse mit ihrer Vielzahl an statistischen und ökonomischen Methoden liegen darin, Regelmäßigkeiten von ökonomischen Wachstums- und Anpassungsprozessen zu beschreiben und Fehlentwicklungen aufzuspüren. Ihr liegt allerdings keine ökonomische Theorie zugrunde, die das Beschriebene zweifelsfrei erklären könnte. Die letztendliche Ursachenanalyse muss also mit Hilfe anderer Analyseinstrumente erfolgen, etwa mit detaillierten Einzelfallanalysen oder theoriegestützten Hypothesentests.

<sup>10</sup> Eine alphabetische Liste der Kreise findet sich in Anhangtabelle A2-1. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird Berlin als eine kreisfreie Stadt in die Untersuchung einbezogen; eine Differenzierung nach dem Ost- und dem Westteil der Stadt wird nicht vorgenommen. Aus den gleichen Gründen werden die Stadt Eisenach und der sie umgebende Wartburgkreis als ein Landkreis behandelt. Wo zu erwarten steht, dass die Kreisebene aufgrund statistischer Besonderheiten keine verlässlichen Ergebnisse ermöglicht, wird auf die 97 Raumordnungsregionen (74 in West- und 23 in Ostdeutschland) ausgewichen, wie sie von der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) nach Maßgabe der Intensität von Pendlerverflechtungen definiert wurden. Auf eine Untersuchung von Arbeitsmarktregionen wird dagegen hier verzichtet, weil diese in Ostdeutschland nicht kreisscharf abgegrenzt sind. Es gibt also keine – vom Aufwand her vertretbare – Möglichkeit, die hier verwendeten, für Kreise verfügbaren Indikatoren in verlässlicher Weise auf die Ebene von Arbeitsmarktregionen zu übertragen.



– definiert als Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner – herangezogen. Die vorliegende Untersuchung verwendet die nach dem neuen „Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG 1995) ermittelte Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten, die keine produktbezogenen Steuern wie die Mineralölsteuer enthält. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 1992 bis 2000.<sup>11</sup> Vereinfachend wird im Folgenden von den „90er Jahren“ gesprochen.

Versteht man die Bruttowertschöpfung als ein Maß für die in einer Region erbrachte gesamtwirtschaftliche Leistung, so kann die Produktivität als ein Indikator für wirtschaftliche Leistung eines repräsentativen Erwerbstätigen innerhalb eines Jahres interpretiert werden; das Pro-Kopf-Einkommen ist entsprechend als ein Indikator für das einem repräsentativen Einwohner einer Region zur Verfügung stehende Einkommen aufzufassen. Obwohl sich – auch in Ermangelung von Alternativen – diese beiden Indikatoren als Standardmaße der (regional)ökonomischen Analyse etabliert haben, ist doch zu beachten, dass sie aus vielen Gründen nur begrenzt als Maße für die ökonomische Leistungsfähigkeit oder den Wohlstand taugen. Ein Grund liegt darin, dass die Statistiken auf umfangreichen Schätzungen basieren; in Einzelfällen sind Verzerrungen durch Schätzfehler nicht auszuschließen. Ein weiterer Grund ist, dass die Produktivität das ökonomische Leistungspotential vernachlässigt, das in Unterbeschäftigung ruht; das Pro-Kopf-Einkommen wiederum kann durch grenzüberschreitende Pendlerströme teilweise erheblich verzerrt sein.<sup>12</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass es in Ostdeutschland in den 90er Jahren Gebietsstandsänderungen gab, denen die Statistik nicht Rechnung getragen hat.<sup>13</sup>

---

11 Die Bruttowertschöpfung und die Erwerbstätigenzahlen werden für die Kreisebene durch den Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder im zweijährigen Turnus geschätzt. Die Daten liegen für die Jahre 1992, 1994, 1996 und 1998 vor. Für die vorliegende Untersuchung wurden diese Daten um Schätzungen für das Jahr 2000 ergänzt, die auf der Grundlage der von Bade fortgeschriebenen Reihen für die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen und der Erwerbstätigen vorgenommen wurden. Die Fortschreibungen durch Bade erfolgten auf der Grundlage der Entwicklungen der Lohnsumme und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Die nach dem ESGV 1995 ermittelten Daten, die Ende Dezember 2001 erstmals für Kreise veröffentlicht wurden, sind nicht mit den zuvor ermittelten Daten der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen und zu Faktorkosten vergleichbar (*Ragnitz et al.* (2001) 29 ff.). Insofern können die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung von denen älterer Untersuchungen abweichen.

12 Die Bruttowertschöpfung (Zähler) wird am Arbeitsplatz, die Einwohnerzahl (Nenner) aber am Wohnort ermittelt. Das Pro-Kopf-Einkommen kreisfreier Städte mit Einpendlerüberschuss wird mithin überzeichnet; das der angrenzenden Flächenkreise entsprechend unterzeichnet.

13 Dies betrifft vor allem einige Eingemeindungen von Kommunen am Rande größerer Städte wie Dresden und Leipzig in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Sie beeinträchtigen zum einen die Aussagekraft der Veränderungsdaten von Niveauvariablen (Wertschöpfung, Beschäftigung, Bevölkerung) und zum anderen die der Veränderungsdaten des Pro-Kopf-Einkommens, weil sich die Pendlerströme über die Kreisgrenzen durch die Eingemeindungen im Allgemeinen spürbar verringert haben. Den kreisscharf abgegrenzten Produktivitätsindikator dürften diese Änderungen hingegen nur marginal tangieren. Die umfassenden Kreisreformen in der ersten Hälfte der Dekade hingegen wurden so weit wie möglich in der Statistik berücksichtigt.

Das Kapitel ist in mehrere Untersuchungsschritte gegliedert. Zunächst werden in Abschnitt 2 die Grundtendenzen des regionalen Konvergenzprozesses zwischen Ost- und Westdeutschland einerseits sowie zwischen den Kreisen innerhalb Ost- und Westdeutschlands andererseits skizziert. Anschließend wird in Abschnitt 3 der Focus auf die Regionen innerhalb Ostdeutschlands gerichtet, um regionale Besonderheiten identifizieren zu können. Besonderes Interesse gilt dabei der zweiten Hälfte der 90er Jahre, in der der Anpassungsprozess Ostdeutschlands gegenüber des gesamtdeutschen Produktivitäts- und Einkommensdurchschnitt ins Stocken geraten ist. Es wird aufgezeigt, welche Kreise entgegen der allgemeinen Tendenz noch weiter vorangekommen sind und welche Rückschläge hinnehmen mussten. Es wird auch untersucht, in welchen Kreisen das Produktivitäts- und Pro-Kopf-Einkommenswachstum eher aus einer Stärkung der Wirtschaftskraft resultierte und in welchen es vor allem durch Beschäftigungsabbau bzw. Abwanderungen erreicht wurde. Schließlich wird in Abschnitt 3c untersucht, inwieweit die Bauwirtschaft den Anpassungsprozess Ostdeutschlands und seiner Regionen beeinflusst hat.

Die anschließenden Untersuchungsschritte beleuchten einige Aspekte des Konvergenzprozesses, die für die Beurteilung der künftigen Entwicklung ostdeutscher Regionen und deren wirtschaftspolitische Begleitung relevant sein dürften. Abschnitt 4 untersucht, ob es Anzeichen für eine zunehmende Erstarrung der regionalen Einkommenshierarchien in Ostdeutschland gibt, die darauf hindeuten könnte, dass es insbesondere die ärmsten Regionen in Zukunft schwerer haben werden, gegenüber den reicheren Regionen aufzuholen. Abschnitt 5 untersucht, ob es Anhaltspunkte für wirtschaftliche Verflechtungen zwischen den ostdeutschen Regionen gibt, welcher Art und wie stark diese sind, und inwieweit sie sich von denen zwischen westdeutschen Regionen unterscheiden. Abschnitt 6 schließlich geht der Frage nach, ob Wachstumspole in Ostdeutschland auf die Regionen in ihrem geographischen Umfeld spürbare, positive Wachstumsimpulse ausstrahlen und auf diese Weise die Konvergenz zumindest von Teilen Ostdeutschlands befördern. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und einige wirtschaftspolitische Implikationen diskutiert.

## **2.2 Grundlinien der regionalen Einkommens- und Produktivitätskonvergenz in Deutschland**

Einen ersten Überblick über die wirtschaftliche Konvergenz der beiden Teile Deutschlands ermöglicht der Blick auf Indikatoren, die die regionale Verteilung von Pro-Kopf-Einkommen und Produktivitäten im Zeitablauf beschreiben: zum einen deskriptive Statistiken wie Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten, die zum Standardrepertoire der Konvergenzanalyse zählen, und zum anderen geschätzte Dichtefunktionen, die die regionalen Einkommens- und Produktivitätsverteilungen in ihrer Gesamtheit beschreiben. Die Untersuchung setzt dabei auf der Kreisebene an. Um die jeweiligen Daten um gesamtdeutsche Konjunktur- und Preisniveauentwicklungen zu bereinigen, werden sie durch das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bzw. die durchschnittliche Produktivität in allen 439 Kreisen in dem jeweiligen Jahr dividiert. Da jeder Kreis – unabhängig von seiner Größe – das gleiche Gewicht erhält, ist der Mittelwert über alle 439 Kreise in Gesamtdeutschland somit auf eins normiert.

### 2.2.1 Einkommenskonzergenz

In Tabelle 2.2.1-1 sind einige charakteristische Indikatoren für die Konvergenz der regionalen Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland für die Jahre 1992 bis 2000 dargestellt. Aus gesamtdeutscher Sicht, d. h. über alle 439 Kreise in Ost- und Westdeutschland zusammen genommen, haben sich die regionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen nach Maßgabe des Variationskoeffizienten (Standardabweichung/Mittelwert, in %) bis 1996 zunächst deutlich von gut 48% auf 41% verringert. Dieser Prozess wurde maßgeblich durch die Konvergenz zwischen Ost und West getrieben: Das mittlere Pro-Kopf-Einkommen (Mittelwert) der 112 ostdeutschen Kreise ist deutlich von 50% des gesamtdeutschen Durchschnitts auf gut 70% angestiegen, während das mittlere Einkommen in Westdeutschland von 117% auf 110% gesunken ist. Gleichzeitig hat es aber auch innerhalb Ostdeutschlands eine regionale Konvergenz in Richtung auf den ostdeutschen Durchschnitt gegeben. Der Variationskoeffizient für die ostdeutschen Kreise, der 1992 noch bei 26,5 lag, ist bis 1996 auf 24,3 gesunken. Innerhalb Westdeutschlands hat es in diesem Zeitraum dagegen eine leichte Divergenz gegeben.

Tabelle 2.2.1-1:

Regionale Konvergenz und Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland 1992 bis 2000

- Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Kreisen -

Jahr	Mittelwert	Standardabweichung	Variationskoeffizient <sup>a</sup>
<i>439 Kreise in Ost- und Westdeutschland</i>			
1992	1	0,484	48,4
1994	1	0,421	42,1
1996	1	0,411	41,1
1998	1	0,423	42,3
2000 <sup>b</sup>	1	0,447	44,7
<i>112 Kreise in Ostdeutschland</i>			
1992	0,500	0,133	26,5
1994	0,660	0,165	25,0
1996	0,704	0,171	24,3
1998	0,702	0,178	25,3
2000 <sup>b</sup>	0,670	0,170	25,3
<i>327 Kreise in Westdeutschland</i>			
1992	1,171	0,440	37,6
1994	1,116	0,419	37,5
1996	1,101	0,421	38,2
1998	1,102	0,434	39,4
2000 <sup>b</sup>	1,113	0,457	41,0

<sup>a</sup> Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100. – <sup>b</sup> Geschätzt.

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

Nach 1996 scheint sich der gesamtdeutsche Konvergenz- in einen Divergenzprozess umgekehrt zu haben: der Variationskoeffizient für alle 439 Kreise ist wieder auf fast 45% angestiegen, was wiederum zumindest teilweise durch Verschiebungen der Einkommensrelation zwischen Ost- und Westdeutschland hervorgerufen wurde: Der Durchschnitt der ostdeutschen Kreise ist wieder auf 67% des Bundesdurchschnitts gesunken; der der westdeutschen Kreise ist auf gut 111% angestiegen. Gleichzeitig hat sich auch die regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands in eine Divergenz gewandelt, wie der steigende Variationskoeffizient für die ostdeutschen Kreise andeutet. Innerhalb Westdeutschlands hat sich der Trend zur zunehmenden Ungleichheit weiter fortgesetzt.<sup>14</sup>

Weiteren Aufschluss über die Dynamik der regionalen Konvergenz- und Divergenzprozesse liefert eine Betrachtung der Entwicklung der gesamten regionalen Einkommensverteilung im Zeitablauf. Wird die Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen für jedes Stichjahr mit Hilfe der Methode der stochastischen Kerne geschätzt, so ergibt sich jeweils eine Dichtefunktion, deren Wert für ein Einkommensniveau um so höher ist, je größer die Zahl der Landkreise mit diesem oder einem sehr ähnlichen Einkommensniveau ist. Um die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den Einkommensniveaus und den Einkommensverteilungen besser identifizieren zu können, werden die Schätzungen für beide Teilregionen separat durchgeführt.<sup>15</sup>

Die Ergebnisse für das Anfangsjahr der Untersuchung (1992), den Wendepunkt im Konvergenzprozess (1996) und das Endjahr (2000) sind in Abbildung 2.2.1-1 dargestellt. Die jeweils linke Funktion beschreibt die regionale Einkommensverteilung in Ostdeutschland, die rechte die in Westdeutschland. Auffallend ist zunächst, dass die Verteilung für Ostdeutschland in allen drei Stichjahren ein höheres Maximum aufweist als die für Westdeutschland. Die regionalen Einkommensunterschiede innerhalb Ostdeutschlands sind also insgesamt geringer als die innerhalb Westdeutschlands – ein Charakteristikum, das sich bereits in den insgesamt niedrigeren Werten des Variationskoeffizienten für Ostdeutschland andeutete (vgl. Tabelle 2.2.1-1).<sup>16</sup>

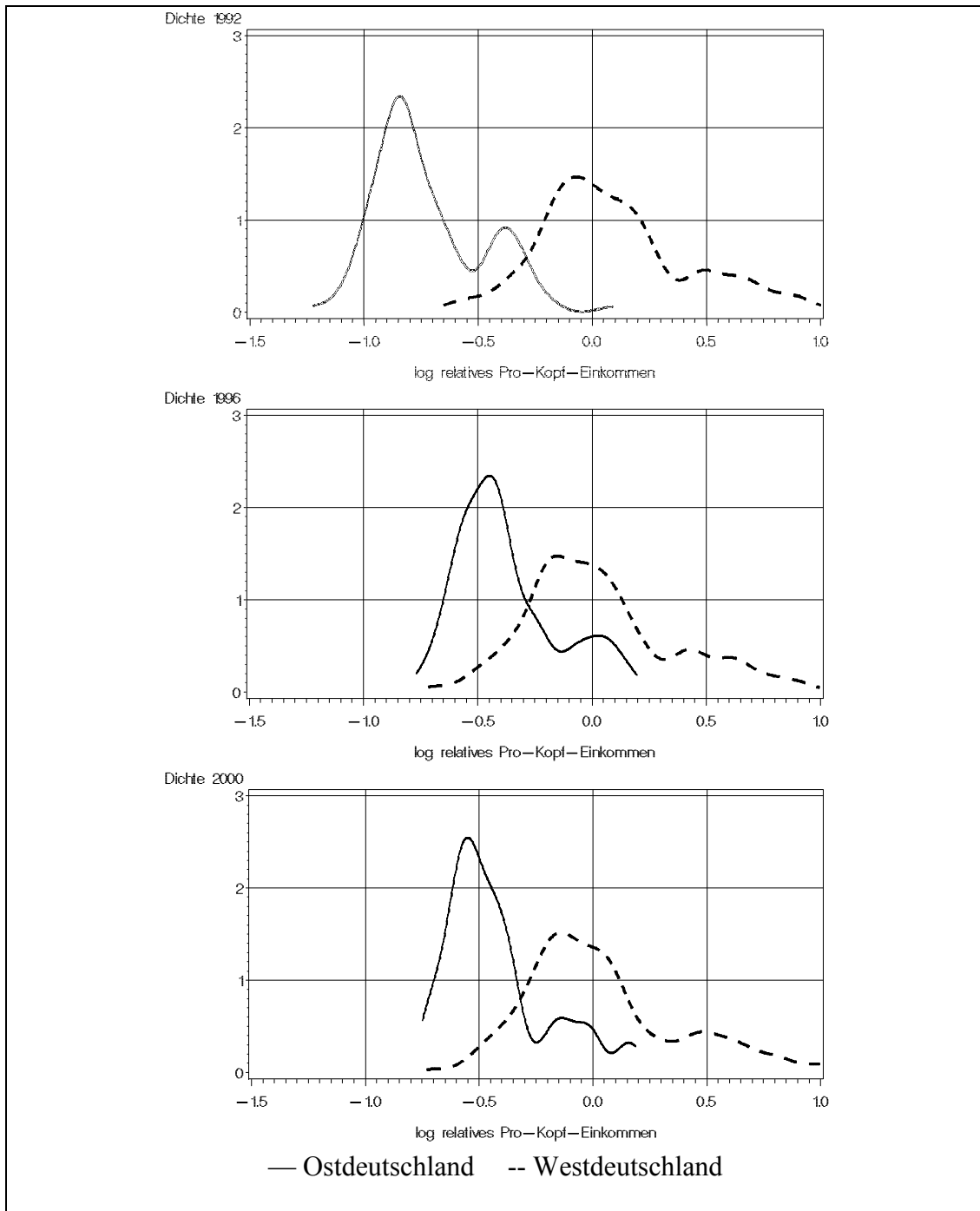
<sup>14</sup> Die gleichen Tendenzen von Konvergenz und Divergenz zeigen sich auch, wenn zur Berechnung der oben verwendeten Indikatoren Raumordnungsregionen oder Bundesländer statt Landkreise herangezogen werden. Vgl. dazu Tabelle A2-2 im Anhang.

<sup>15</sup> Zudem werden die bisher verwendeten relativen Pro-Kopf-Einkommen logarithmiert, was vornehmlich dem Ziel dient, einige wenige sehr einkommensstarke westdeutsche Kreise näher an den Mittelwert heranzuführen. Auf die grundlegenden Ergebnisse hat dies keinen Einfluss. Allerdings ist zu beachten, dass der Durchschnitt über alle 439 Kreise nunmehr 0 statt 1 ist. Zu beachten ist auch, dass die Fläche unter jeder der Dichtefunktionen auf eins normiert ist. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland in der Anzahl der Kreise bleibt mithin unberücksichtigt.

<sup>16</sup> Die höhere Einkommenskonzentration in Ostdeutschland ist dabei kein statistisches Artefakt, das allein daraus resultiert, dass die Zahl der Kreise in Ostdeutschland (112) kleiner ist als die in Westdeutschland (327). Unterteilt man die westdeutschen Kreise in drei etwa gleich große Gruppen, so weisen alle drei Gruppen eine der in Abbildung 2.2.1-1 für Westdeutschland insgesamt dargestellten Dichtefunktion sehr ähnliche Funktion auf. Auffallend ist ferner, dass sowohl die ost- als auch die westdeutsche Verteilung nicht einen, sondern zwei größere „Gipfel“ aufweisen: Einem Gros von jeweils eher einkommensschwachen Kreisen steht eine kleinere Gruppe von Kreisen gegenüber, die ein vergleichsweise hohes Pro-Kopf-Einkommen aufweisen. Bei den Letzteren handelt es sich überwiegend um kreisfreie Städte, für die das Pro-Kopf-Einkommen aufgrund des Einpendlerüberschusses systematisch überzeichnet wird.

Abbildung 2.2.1-1:  
Regionale Pro-Kopf-Einkommensverteilungen in Ost- und Westdeutschland 1992, 1996  
und 2000<sup>a</sup>

- Stochastische Kerne auf der Grundlage von Kreisen<sup>b</sup> -



<sup>a</sup> Werte für 2000 geschätzt. – <sup>b</sup> Ein logarithmiertes relatives Pro-Kopf-Einkommen von -0,5 in Abbildung 2.2.1-1 entspricht in etwa 60% des Bundesdurchschnitts; +0,5 entspricht etwa 165%.

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

Die Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland in der ersten Hälfte der 90er Jahre äußert sich darin, dass beide regionale Einkommensverteilungen näher zusammenrücken. Die Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands zwischen 1992 und 1996 war vornehmlich eine Konvergenz „von oben“: Der rechte, kleinere Gipfel im Bereich der (nach ostdeutschen Maßstäben) vergleichsweise hohen Einkommen ist abgeschmolzen; gleichzeitig ist die Dichte im Bereich zwischen den beiden Gipfeln leicht angestiegen. Die regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands hat die gesamtdeutsche Konvergenz also tendenziell eher abgeschwächt. Was die Divergenz innerhalb Westdeutschlands angeht, so dürften die Gründe ebenfalls maßgeblich im Bereich hoher Pro-Kopf-Einkommen zu suchen sein: Scheinbar haben sich einige vergleichsweise reiche kreisfreie Städte (oberhalb der Marke von 0,5 in Abbildung 2.2.1-1) vom gesamtdeutschen Konvergenzprozess abkoppeln können.

Die Einkommensdivergenz zwischen Ost- und Westdeutschland in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist in erster Linie auf Entwicklungen in Ostdeutschland zurückzuführen. Zwischen 1996 und 2000 verlagerte sich die Einkommensverteilung leicht nach links; eine Ausnahme bildeten lediglich die Extreme: Die ärmste und die reichste Region konnten ihre Einkommensposition relativ zum Bundesdurchschnitt halten. Zusätzlich kam es innerhalb Ostdeutschlands zu einer weiteren Ausdifferenzierung im Bereich hoher Einkommensniveaus. Per saldo verloren mehrere kreisfreie Städte, die noch 1996 ein etwa bundesdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen hatten, an Boden. Diese Veränderung würde – für sich genommen – eher für eine Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands sprechen – wiederum „von oben“. Dass der Variationskoeffizient in Tabelle 2.2.1-1 dennoch eine Divergenz anzeigt, liegt letztlich daran, dass die „Konvergenz einiger Reicher“ durch eine gleichzeitige „Divergenz mehrerer Armer“ überlagert wurde. Letztere ist in Abbildung 2.2.1-1 als Verlagerung des Hauptgipfels der ostdeutschen Verteilung nach links zu erkennen.

## 2.2.2 Produktivitätskonvergenz

Nach Maßgabe der Produktivität ist Ostdeutschland im Anpassungsprozess weiter vorgekommen als nach Maßgabe des Pro-Kopf-Einkommens; die Standardabweichungen und Variationskoeffizienten sind durchweg niedriger (vgl. Tabelle 2.2.2-1). Dies liegt zum einen an den Pendlerströmen über Kreisgrenzen, die die Pro-Kopf-Einkommen verzerren, und zum anderen an Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitslosigkeit.

Trotz der Niveauunterschiede sind die Entwicklungen der (relativen) Arbeitsproduktivitäten in Deutschland insgesamt, sowie in den beiden Teilgebieten, denen der Pro-Kopf-Einkommen recht ähnlich: Auch hier ist bis Mitte der 90er Jahre zunächst eine deutliche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland einerseits und zwischen den Regionen innerhalb Ostdeutschlands andererseits erkennbar, während die regionalen Produktivitätsunterschiede innerhalb Westdeutschlands in der Tendenz eher zugenommen haben. Und in der zweiten Hälfte der Dekade ist der Konvergenzprozess auch nach Maßgabe der Produktivitäten ins Stocken geraten. Allerdings sind die Anzeichen für eine Divergenz schwächer als bei den Pro-Kopf-Einkommen: Der Variationskoeffizient

für alle 439 Kreise ist kaum merklich angestiegen, die durchschnittlichen relativen Produktivitätsniveaus in Ost- und Westdeutschland haben sich ebenso wie die Produktivitätsunterschiede innerhalb der beiden Landesteile nur marginal verändert.<sup>17</sup>

Ein genauerer Blick auf die gesamten Verteilungsfunktionen für die (logarithmierte) relative Produktivität in ost- und westdeutschen Kreisen (vgl. Abbildung 2.2.2-1) offenbart zunächst einen markanten Unterschied zu den Einkommensverteilungen in Abbildung 2.2.2-1:

Tabelle 2.2.2-1:

Regionale Konvergenz und Divergenz der Produktivitäten in Deutschland 1992 bis 2000 - Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Kreisen -

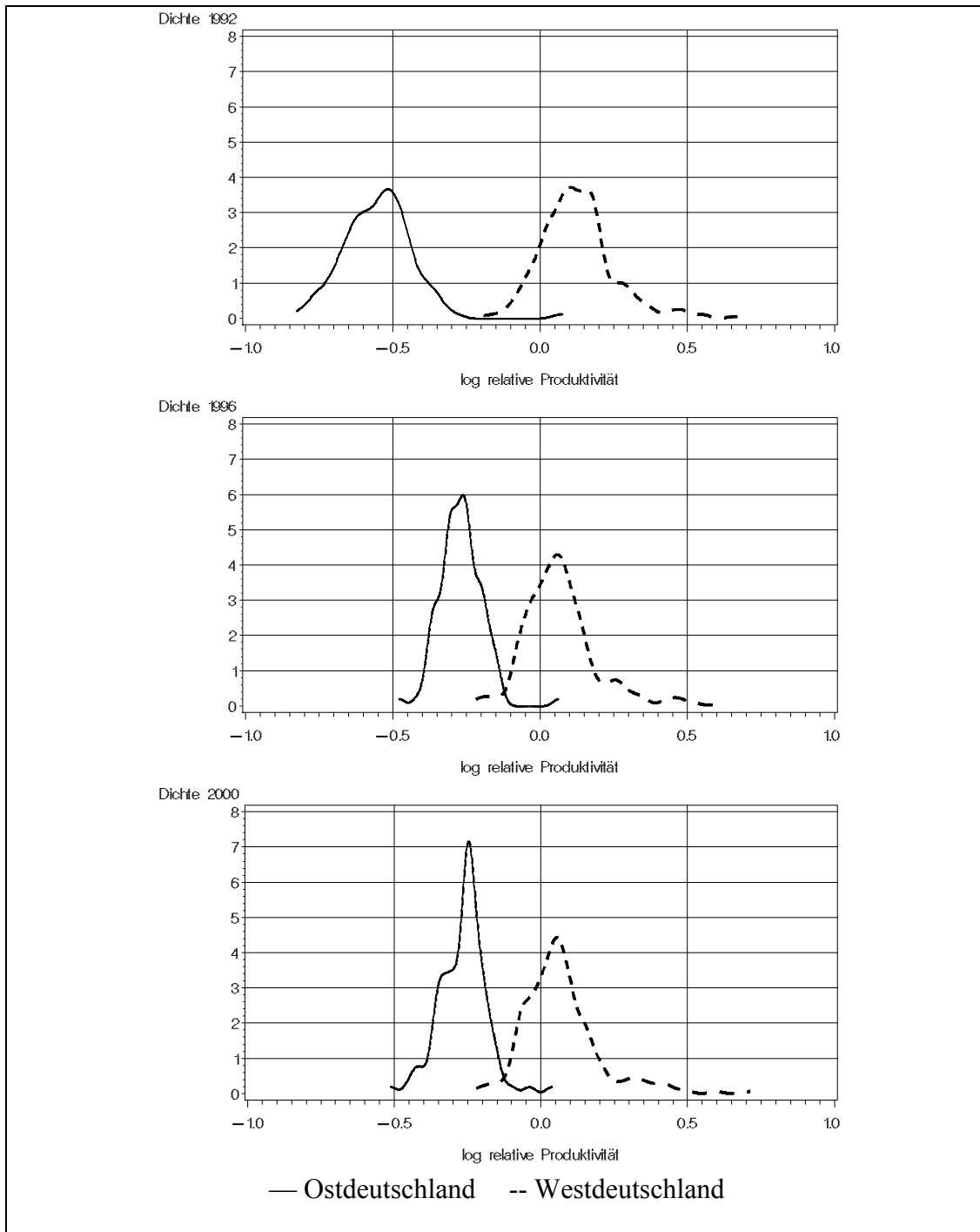
Jahr	Mittelwert	Standardabweichung	Variationskoeffizient <sup>a</sup>
<i>439 Kreise in Ost- und Westdeutschland</i>			
1992	1	0,279	27,9
1994	1	0,197	19,7
1996	1	0,187	18,7
1998	1	0,191	19,1
2000 <sup>b</sup>	1	0,191	19,1
<i>112 Kreise in Ostdeutschland</i>			
1992	0,582	0,077	13,2
1994	0,739	0,070	9,5
1996	0,767	0,057	7,4
1998	0,769	0,062	8,0
2000 <sup>b</sup>	0,769	0,062	8,0
<i>327 Kreise in Westdeutschland</i>			
1992	1,143	0,149	13,1
1994	1,089	0,139	12,7
1996	1,080	0,143	13,3
1998	1,079	0,152	14,1
2000 <sup>b</sup>	1,079	0,152	14,1

<sup>a</sup> Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100. – <sup>b</sup> Geschätzt.

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

<sup>17</sup> Die auf Raumordnungsregions- und Bundesländerebene berechneten Variationskoeffizienten (vgl. Tabelle A2-3 im Anhang) zeigen sogar einen leichten Rückgang der Ungleichheiten innerhalb Ostdeutschlands an. Insofern sollte der in Tabelle 2.2.2-1 ausgewiesene Anstieg des Variationskoeffizienten für Ostdeutschland von 7,4% auf 8% nicht überbewertet werden. Für Westdeutschland hingegen scheint die Divergenz bei den Produktivitäten auf der Ebene von Raumordnungsregionen und Bundesländern etwas stärker als auf Kreisebene gewesen zu sein. Dass die Indikatoren in Tabelle 2.2.2-1 für das Jahr 2000 die gleichen Werte annehmen wie für 1998, liegt auch daran, dass die Daten für die Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im Jahr 2000 auf Schätzungen und Fortschreibungen basieren.

Abbildung 2.2.2-1:  
Regionale Produktivitätsverteilungen in Ost- und Westdeutschland 1992, 1996 und 2000<sup>a</sup> – Stochastische Kerne auf der Grundlage von Kreisen<sup>b</sup>



<sup>a</sup> Werte für 2000 geschätzt. – <sup>b</sup> Eine logarithmiertes relative Produktivität von -0,5 entspricht in etwa 60% des Bundesdurchschnitts; +0,5 entspricht etwa 165%.

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



Sowohl die ost- als auch die westdeutsche Funktion ist eingipflig. Die kreisfreien Städte, die sich nach Maßgabe des Pro-Kopf-Einkommens im Bereich vergleichsweise hoher Werte konzentrieren, reihen sich nach Maßgabe der Produktivität in das Gros der übrigen Kreise ein. Ein weiterer markanter Unterschied besteht darin, dass es bei der Produktivität nahezu keinen Überschneidungsbereich zwischen Ost und West gibt. Mit wenigen Ausnahmen – von denen eine Berlin ist – haben alle ostdeutschen Kreise auch im Jahr 2000 noch eine niedrigere Arbeitsproduktivität als die westdeutschen Kreise. Und schließlich fällt auf, dass die Streuung der Produktivitätsniveaus sehr viel geringer ist als die der Pro-Kopf-Einkommen. Entsprechend sind die Maxima der Dichtefunktionen für die Produktivität deutlich höher. Ansonsten jedoch bestätigt Abbildung 2.2.2-1 im Wesentlichen die zuvor herausgefundenen Entwicklungsmuster: Der anfängliche Konvergenzprozess in Deutschland ist seit Mitte der 90er Jahre ins Stocken geraten. Seither herrscht bestenfalls Stagnation.

### 2.2.3 Entwicklung der regionalen Unterbeschäftigung

Wird zum Vergleich die Unterbeschäftigungsquote in ostdeutschen Kreisen herangezogen (vgl. Tabelle 2.2.3-1), für die Daten aus den Jahren 1996 und 1999 vorliegen,<sup>18</sup> so zeigt sich für die zweite Hälfte der 90er Jahre ein mit der tendenziellen Einkommens- und Produktivitätsdivergenz durchaus kompatibles Bild. Auch hier ist zum einen eine Erhöhung im Mittel über alle Kreise (Mittelwert) festzustellen; zum anderen hat die regionale Ungleichheit (Variationskoeffizient) leicht zugenommen (vgl. genauer auch Kapitel 5.2).

Tabelle 2.2.3-1:

Regionale Konvergenz und Divergenz der Unterbeschäftigung<sup>a</sup> in Ostdeutschland 1996 bis 1999

- Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten -

Jahr <sup>b</sup>	Mittelwert	Standardabweichung	Variationskoeffizient
1996	23,8	3,95	16,6
1999	25,5	4,27	16,7

<sup>a</sup> Unterbeschäftigungsquote nach Kreisen in %. – <sup>b</sup> Jeweils am 30.6.

Quelle: IAB (2002).

## 2.3 Regionale Wachstumsmuster innerhalb Ostdeutschlands

Um zu klären, welche Kreise und Regionen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, in der sich die Konvergenz nicht weiter fortgesetzt hat, noch weiter aufholen konnten, und welche wieder zurück gefallen sind, wird zunächst ein Überblick über die räumliche Struktur der Entwicklungen der relativen Einkommen und Produktivitäten gegeben. Danach werden die einzelnen Regionen verschiedenen regionalen Entwicklungsmustern

---

<sup>18</sup> Die Daten wurden vom IAB zur Verfügung gestellt.

zugeordnet. Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit wird der Referenzmaßstab „Gesamt-Deutschland“ für die Bestimmung der relativen Größen beibehalten.

## 2.3.1 Generelle Entwicklungstendenzen

### 2.3.1.1 Regionale Einkommensentwicklung

Abbildung 2.3.1.1-1a zeigt das relative Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1996 und in der Abbildung 2.3.1.1-1b die absoluten Veränderungen des relativen Pro-Kopf-Einkommens im Zeitraum 1996 bis 2000. Wie Abbildung 2.3.1.1-1a zeigt, sind unter den Kreisen, die ein Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 90% des Bundesdurchschnitts haben, fast ausnahmslos kreisfreie Städte. Die in 1996 einkommensschwächsten Kreise konzentrierten sich nicht nur auf den Norden, sondern auch auf das südliche Sachsen-Anhalt, den westlichen Teil Sachsens und einige Regionen Thüringens. Anhaltspunkte für ein Süd-Nord-Gefälle, von dem in der Literatur verschiedentlich die Rede ist (vgl. z. B. DIW, IWH, IfW (1998), S. 28 f., HÄRTEL (2001), S. 293), lassen sich für das Pro-Kopf-Einkommen also kaum ableiten.

Was die Veränderung der Pro-Kopf-Einkommen im Zeitraum 1996-2000 angeht (vgl. Abbildung 2.3.1.1-1b), so konzentrieren sich die Kreise, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch nennenswert (d. h. um mehr als 3 Prozentpunkte) gegenüber dem gesamtdeutschen Durchschnitt – und damit auch gegenüber dem Westen – aufholen konnten, auf einige Städte und Landkreise im Länderdreieck von Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, ferner Potsdam (P), Dessau (DE) und Aschersleben (ASL) sowie Halberstadt (HBS), Eisenach (WAK) und Sonneberg (SON) an der ehemaligen innerdeutschen Grenze.<sup>19</sup> Die nördlichen und insbesondere die östlichen Landesteile haben sich hingegen ausgesprochen schwach entwickelt.<sup>20</sup>

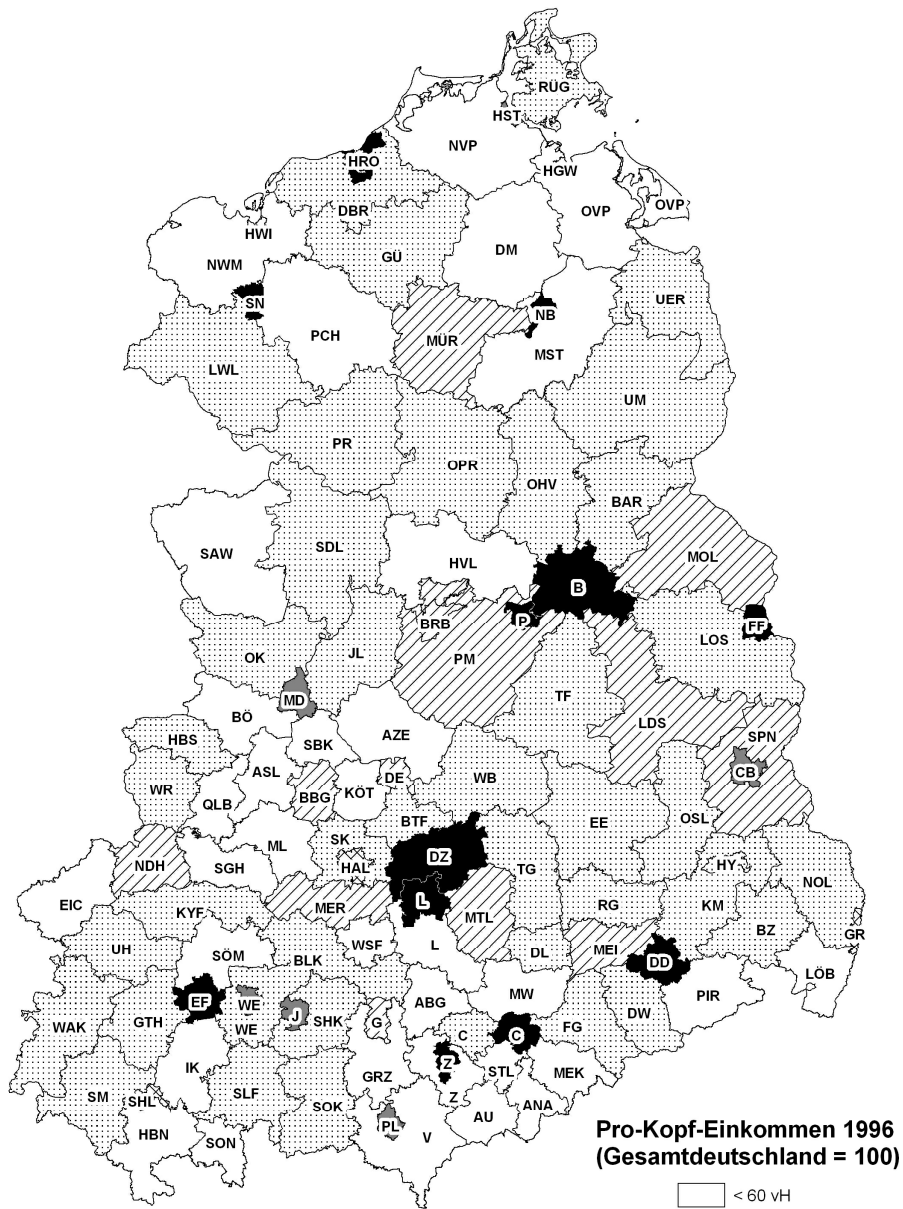
### 2.3.1.2 Regionale Produktivitätsentwicklung

Wählt man die regionale Produktivitätsentwicklung als Indikator für die Beschreibung des Anpassungsprozesses der ostdeutschen Kreise an den gesamtdeutschen Durchschnitt, so fallen bei der Höhe der regionalen Produktivitäten (vgl. Abbildung 2.3.1.2-1a) zunächst einige Unterschiede zum Pro-Kopf-Einkommen auf: Für die stark durch den Kohlebergbau und die Chemie geprägten Kreise im südlichen Brandenburg und in Delitzsch (DZ) werden vergleichsweise hohe Produktivitäten von 85% bis 90% des Bundesdurchschnitts ausgewiesen. Ansonsten zeigen sich aber auch bei den Produktivitäten keine Anzeichen dafür, dass es 1996 ein Süd-Nord-Gefälle gegeben hätte.

<sup>19</sup> Eine vergleichbare Untersuchung für Raumordnungsregionen (vgl. Abbildung A2-1 im Anhang) zeigt denn auch deutliche Gewinne nur für Südthüringen und Südwestsachsen.

<sup>20</sup> Im Fall Kamenz (KM) sind Eingemeindungen nach Dresden zu berücksichtigen, die das rechnerische Pro-Kopf-Einkommen allein schon deshalb erhöht haben, weil der Anteil der Auspendler nach Dresden in den betroffenen Gemeinden überproportional hoch ist. Entsprechendes gilt für den Landkreis Leipziger Land.

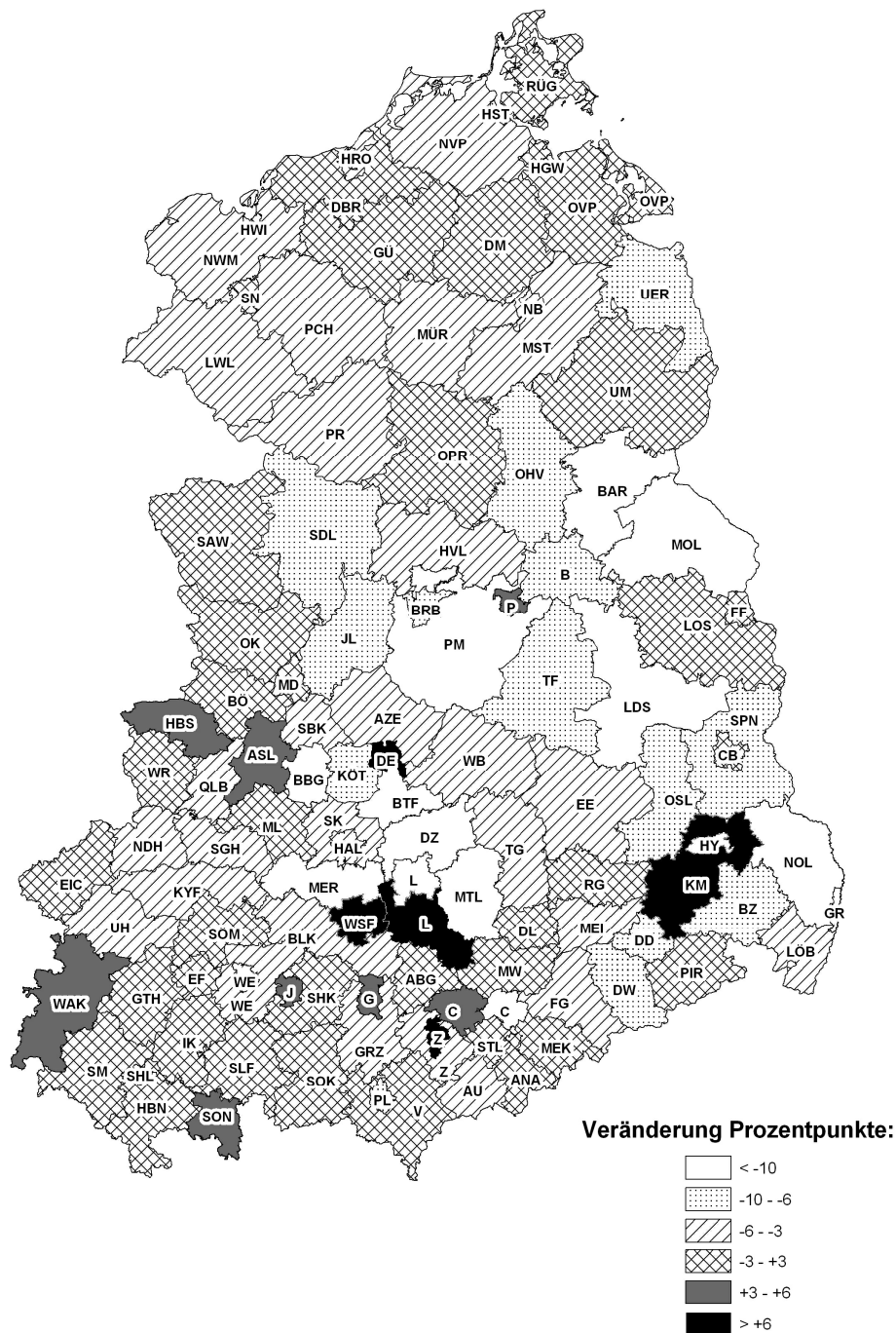
Abbildung 2.3.1.1-1a:  
 Relatives Pro-Kopf-Einkommen in ostdeutschen Landkreisen – Niveau 1996<sup>a</sup>



Die Bezeichnung der Kreise entspricht den amtlichen Kfz-Kennzeichen. – <sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 439 Kreise in Deutschland.

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

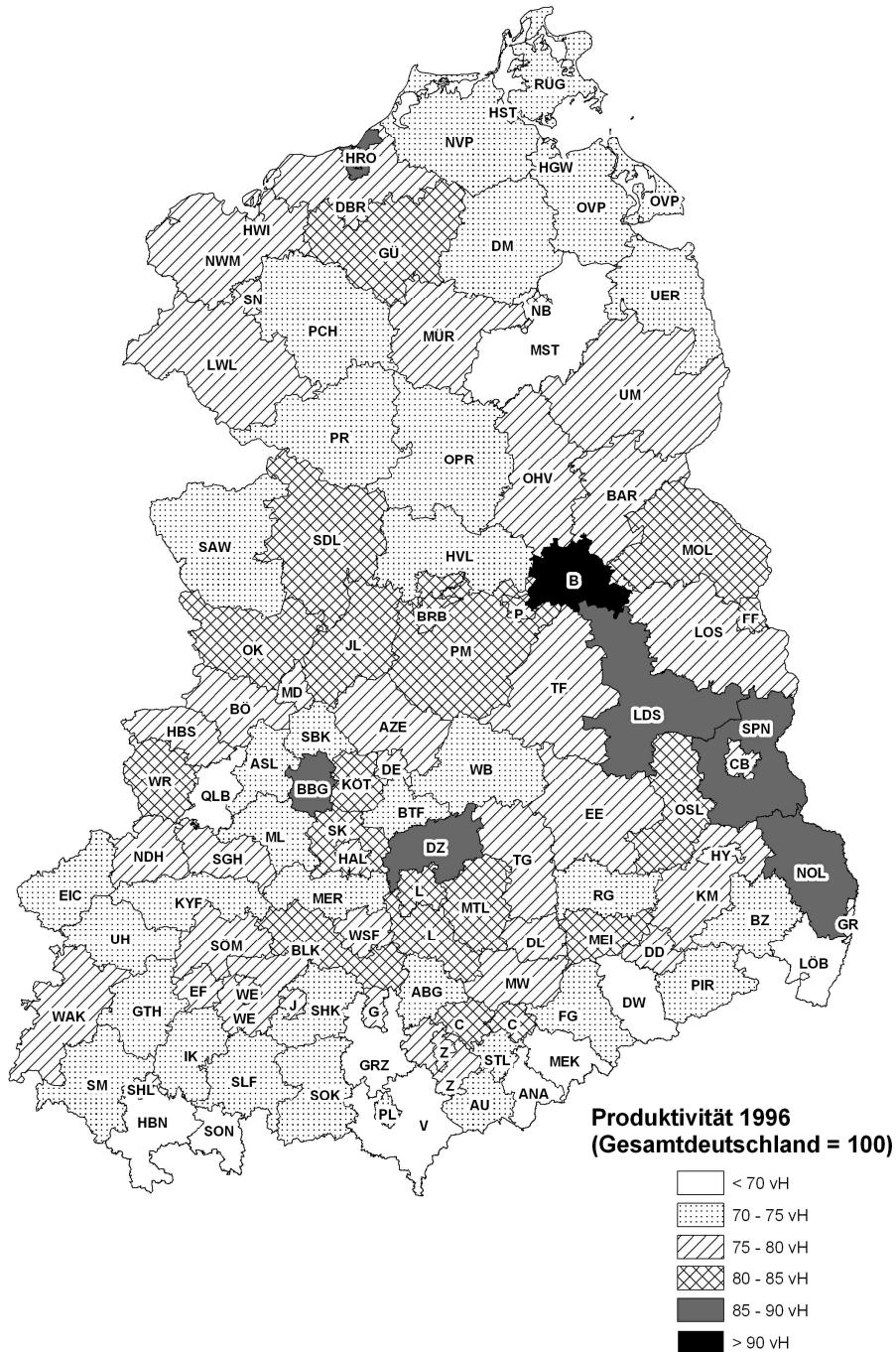
Abbildung 2.3.1.1-1b:  
 Relatives Pro-Kopf-Einkommen in ostdeutschen Landkreisen<sup>a</sup> – Veränderung 1996 bis 2000<sup>b</sup>



Die Bezeichnung der Kreise entspricht den amtlichen Kfz-Kennzeichen. – <sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 439 Kreise in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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

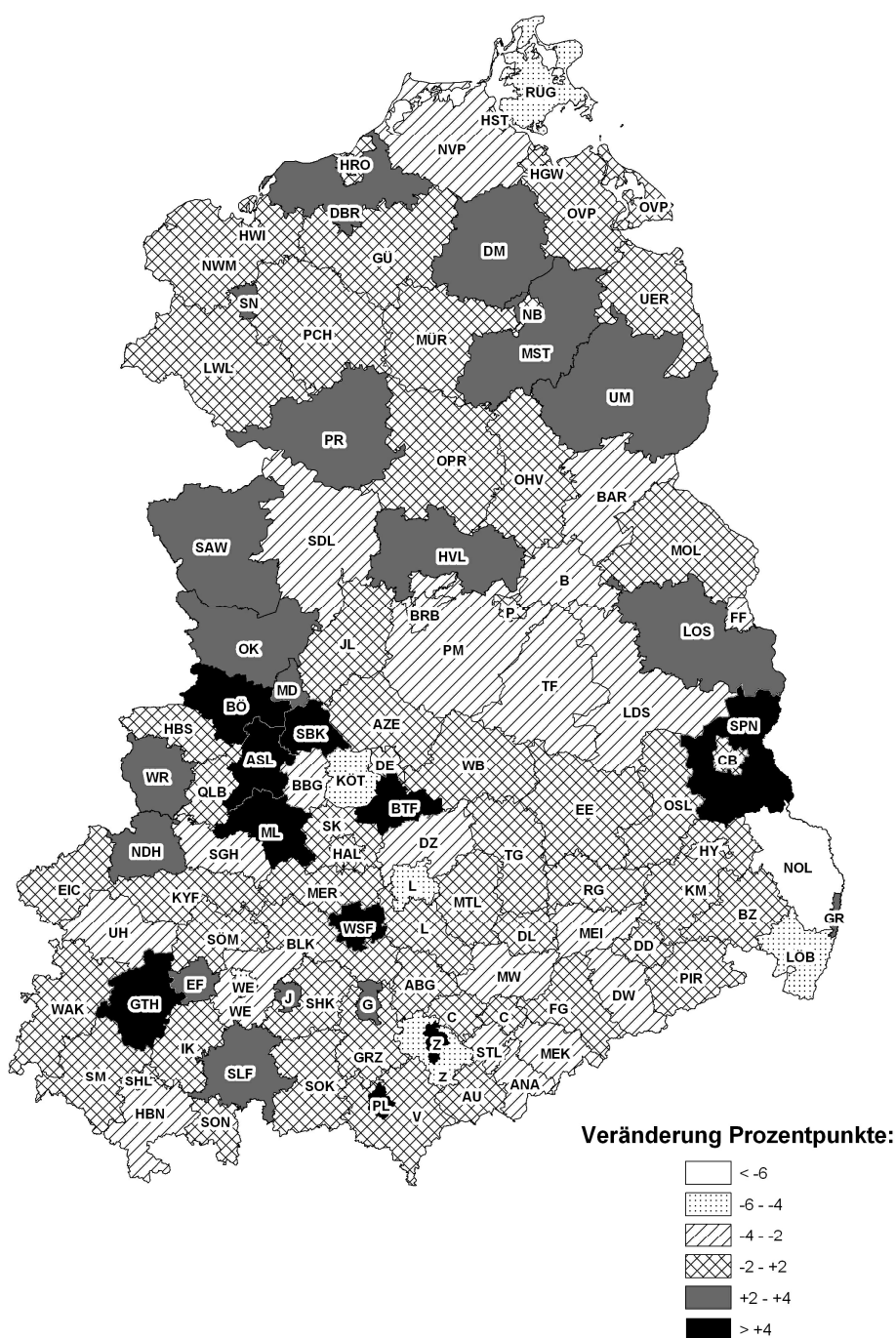
Abbildung 2.3.1.2-1a:  
Relative Produktivität in ostdeutschen Landkreisen – Niveau 1996<sup>a</sup>



Die Bezeichnung der Kreise entspricht den amtlichen Kfz-Kennzeichen. – <sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 439 Kreise in Deutschland.

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

Abbildung 2.3.1.2-1b:  
Relative Produktivität in ostdeutschen Landkreisen<sup>a</sup> – Veränderung 1996 bis 2000<sup>b</sup>



Die Bezeichnung der Kreise entspricht den amtlichen Kfz-Kennzeichen. – <sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 439 Kreise in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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

Was die Veränderungen der relativen Produktivitäten im Zeitraum 1996 bis 2000 angeht (vgl. Abbildung 2.3.1.2-1b), so bestätigt sich der in Abschnitt 2 gewonnene Eindruck: Die Entwicklung der Produktivitäten war etwas günstiger als die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen.<sup>21</sup> In nur sieben Kreisen war die Produktivitätsentwicklung gravierend (d. h. um mehr als vier Prozentpunkte) schwächer als im Bundesdurchschnitt: der Niederschlesischen Oberlausitz (NOL), Rügen (RÜG), Löbau-Zittau (LÖB), Zwickau-Land (Z), Köthen (KÖT) sowie den Städten Leipzig und Weimar. Die -10%-Marke überschritt kein einziger Kreis. Auch finden sich in den Gebieten, die im Pro-Kopf-Einkommen eher zurück gefallen sind, zahlreiche Kreise, die in der Produktivität deutlich aufgeholt haben. Dies gilt insbesondere für die nördlichen Landesteile.

### 2.3.2 Wachstumsstärke und Konsolidierung

Für die qualitative Beurteilung der Entwicklungen von Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen in einer Region außerordentlich relevant ist die Frage, ob diese Entwicklungen eher Ausdruck einer „passiven“ oder einer „aktiven Sanierung“ sind. So ist ein überproportionales Wachstum von Pro-Kopf-Einkommen und/oder Produktivität in einer Region kritischer zu bewerten, wenn es – wie es vor allem Anfang der 90er Jahre der Fall war (DIW, IWH, IfW (1999), S. 80 ff.) – mit einem Rückgang der Zahl der Einwohner bzw. Arbeitsplätze verbunden ist, als wenn die Zahl der Einwohner bzw. Arbeitsplätze konstant bleibt oder sogar ansteigt. Ersteres deutet eher auf eine „passive Sanierung“ bzw. auf Rationalisierungen hin, die mit steigender Arbeitslosigkeit einher gehen können; letzteres kann eher als „aktive Sanierung“ bzw. Expansion interpretiert werden.

Aufgrund des engeren ökonomischen Zusammenhangs erscheint es für eine bessere Interpretierbarkeit geraten, zunächst einen Blick auf den Zusammenhang zwischen den Entwicklungen von Produktivität und Erwerbstätigkeit zu werfen (vgl. Abbildung 2.3.2-1) und anschließend den entsprechenden Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung ergänzend hinzuzuziehen.<sup>22</sup> Anhand der Vorzeichen beider Indikatoren kann man vier Quadranten identifizieren, die durch verschiedene Entwicklungsmuster charakterisiert sind:<sup>23</sup>

- Für Regionen, die in den I., nordöstlichen Quadranten fallen, trifft das Attribut „aktive Sanierung“ zu: Sie holen bei der Produktivität gegenüber dem Westen auf und weiten dabei auch noch die Beschäftigung aus. Diesen Fall hat es unter den ostdeutschen Raumordnungsregionen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nur in Südthü-

---

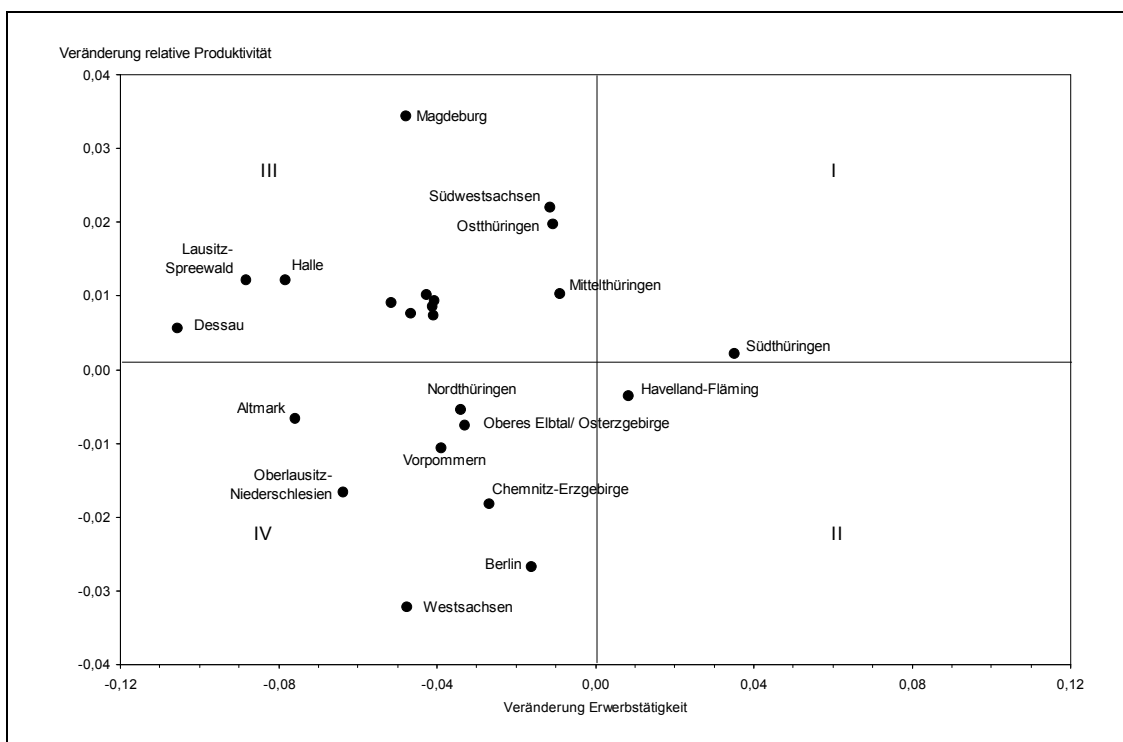
21 Eine entsprechende Übersicht für Raumordnungsregionen gibt Abbildung A2-2 im Anhang.

22 Um den Einfluss von Gebietsstandsänderungen im Laufe des Untersuchungszeitraums zu minimieren, muss von der Kreis- auf die Raumordnungsregions-Ebene gewechselt werden. Als Referenzmaßstab für das Pro-Kopf-Einkommen und die Produktivität wird weiterhin die bundesdurchschnittliche Entwicklung herangezogen. Die Veränderungen bei der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit werden dagegen als einfache Wachstumsraten berechnet.

23 Die vier Quadranten sind durch römische Zahlen gekennzeichnet.

ringen (Eisenach, Suhl) gegeben, wo – vornehmlich aufgrund des Eisenacher „Automobil-Clusters“ (BLIEN et al. (2001), S. 46) – vor allem die Beschäftigung stieg.

Abbildung 2.3.2-1:  
Veränderungen der Produktivität<sup>a</sup> und der Erwerbstätigkeit<sup>b</sup> in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen 1996 bis 2000



<sup>a</sup> Wachstumsdifferenz in der relativen Produktivität zwischen Raumordnungsregion und Bund insgesamt (Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen), Prozentpunkte. – <sup>b</sup> Veränderungsrate der Erwerbstätigenzahl (in %).

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

- In den II., südöstlichen Quadranten fallen Regionen, die ein positives Beschäftigungswachstum haben, bei der Produktivität aber nicht Schritt halten. Eine solche Entwicklung könnte etwa dann zu beobachten sein, wenn eine Region von expandierenden Branchen oder Aktivitäten mit einer vergleichsweise geringen Arbeitsproduktivität dominiert werden. Beispiele sind der Fremdenverkehr oder andere Zweige des Dienstleistungssektors. Auch hier findet sich mit der Raumordnungsregion Havelland-Fläming nur eine Region.
- Für den III., nordwestlichen Quadranten erscheinen die Attribute „passive Sanierung“ und/oder Rationalisierung angemessen. Hier finden sich Regionen, in denen die Produktivität auf Kosten der Beschäftigung steigt, oder in denen es zu „arbeitskräftefreiem Wachstum“ kommt, weil extrem kapitalintensive Investitionen, wie sie etwa in der Herstellung von chemischen Grundstoffen und der Mineralölindustrie vorherrschen, zwar die Wertschöpfung nach oben treiben, aber keine nennenswerten positiven Effekte auf die Erwerbstätigkeit haben. In diesen Quadranten fallen 13 der



23 Raumordnungsregionen, darunter die einstmals durch den Braunkohlebergbau dominierten südlichen Landesteile Brandenburgs (Lausitz-Spreewald),<sup>24</sup> die sächsisch-thüringische Grenzregion (Südwestsachsen mit Zwickau und Plauen; Ostthüringen mit Gera und Jena) sowie Halle und Magdeburg.

- Schließlich finden sich im IV., südwestlichen Quadranten Regionen, deren Entwicklungen vor allem deshalb als besonders problematisch angesehen werden könnten, weil sie nicht nur sinkende Erwerbstätigenzahlen, sondern gleichzeitig auch noch einen Rückgang der Produktivität gegenüber dem Bundesdurchschnitt zu verzeichnen hatten: Neben Vorpommern (Stralsund, Greifswald) und Berlin sind darunter vier der fünf sächsischen Raumordnungsregionen: Oberlausitz-Niederschlesien (Görlitz, Hoyerswerda), Westsachsen (Leipzig), Oberes Elbtal/Ostzgebirge und Chemnitz-Erzgebirge. Als Problemfälle sind dabei insbesondere die Regionen anzusehen, die ein ohnehin niedriges Entwicklungsniveau aufweisen, und die auch in ihrem geographischen Umfeld keine nennenswerten Beschäftigungsperspektiven vorfinden. Dies trifft, wie aus Abbildung A2-2 im Anhang zu entnehmen ist, vor allem auf zwei Raumordnungsregionen zu: Vorpommern zählte mit 71,6% des Bundesdurchschnitts bereits 1996 zu den drei Regionen mit der niedrigsten Produktivität; 2000 waren es nur noch 70,6%. Oberlausitz-Niederschlesien ist von 73,7% im Jahr 1996 auf 72% zurück gefallen. Beide Regionen sind heute die mit der niedrigsten Produktivität in Ostdeutschland.

Der Zusammenhang zwischen der Konvergenz oder Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abbildung 2.3.2-2) wird dadurch dominiert, dass der überwiegende Teil der ostdeutschen Regionen Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen hatte. Sieht man vom Berliner Umland ab, so sind der I. und der II. Quadrant unbesetzt.<sup>25</sup>

Im III. Quadranten findet sich wiederum der sächsisch-thüringische Grenzraum (Ostthüringen und Südwestsachsen). Anhand der Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung bestätigt sich also für diese beiden Raumordnungsregionen das Attribut „passive Sanierung“; die Einkommenssteigerungen wurden bei rückläufiger Beschäftigung vornehmlich durch Bevölkerungsrückgänge „erkauft“. In diesen Quadranten fällt aber auch Südthüringen (Erfurt, Suhl), wo die Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung, wie oben festgestellt wurde, eher Anzeichen für eine „aktive Sanierung“ bot. Selbst diese Region hat also einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, obwohl sie eine – im Vergleich zu anderen ostdeutschen Regionen – günstige Beschäftigungsentwicklung

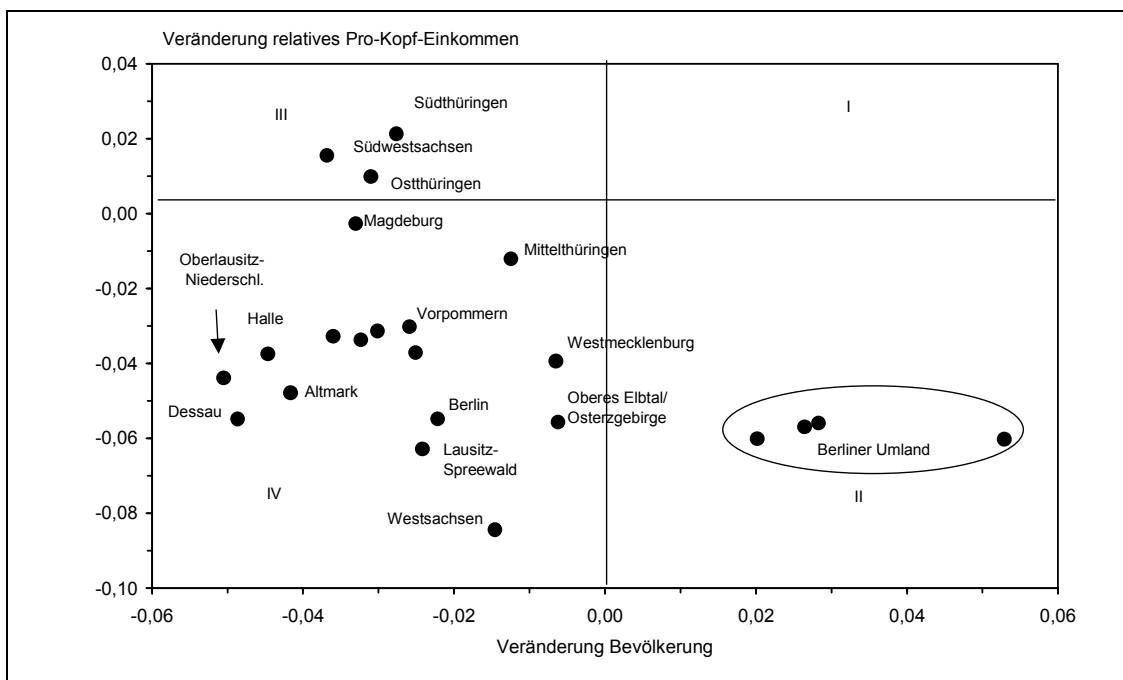
---

24 Eine eingehende Untersuchung der ökonomischen Bedingungen in dieser Region findet sich in *DIW, IWH, IfW* (1999), S. 115 ff.

25 Für das Berliner Umland sagt die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen wenig über die Wirtschaftsentwicklung aus, weil sie durch Umlandwanderungen aus Berlin verzerrt ist. Vor allem Prignitz-Oberhavel (Ruppiner Land), Uckermark-Barnim (Eberswalde, Schwedt), Oderland-Spree (Fürstentum, Frankfurt) und Havelland-Fläming (Potsdam, Brandenburg) haben zum Teil erhebliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich allein schon dadurch vermindert, weil viele der Zugezogenen nach wie vor in Berlin arbeiten.

hatte, und obwohl die Einwohner aufgrund der räumlichen Nähe zu Hessen und Bayern zumindest die Option haben, als Pendler einen Arbeitsplatz in Westdeutschland anzunehmen.

Abbildung 2.3.2-2:  
Veränderungen des Pro-Kopf-Einkommens<sup>a</sup> und der Bevölkerung<sup>b</sup> in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen 1996 bis 2000



<sup>a</sup> Wachstumsdifferenz im relativen Pro-Kopf-Einkommen zwischen Raumordnungsregion und Bund insgesamt (Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen), Prozentpunkte. – <sup>b</sup> Veränderungsrate der Bevölkerungszahl in %.

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

In den IV. Quadranten schließlich fallen viele der Regionen, die bereits anhand der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung als Problemregionen angesehen wurden:

- Im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem Bundesdurchschnitt besonders stark zurück gefallen ist der Leipziger Raum (West Sachsen), der auch bei der Produktivitätsentwicklung das Schlusslicht unter den ostdeutschen Raumordnungsregionen gebildet hat.
- Auch der ostsächsische Landesteil um Görlitz und Hoyerswerda (Oberlausitz-Niederschlesien) sowie Vorpommern, deren Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklungen oben als besonders kritisch angesehen wurden, weil sie in der Produktivitätsskala ohnehin am unteren Ende stehen, sind trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen auch im Pro-Kopf-Einkommen deutlich zurück geblieben.

In den IV. Quadranten fallen aber auch Regionen, für die nach Maßgabe der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung eher das Attribut „passive Sanierung“ angemessen

sen zu sein scheint. Dabei handelt es sich zum einen um den Raum Halle-Dessau im südlichen Sachsen-Anhalt und zum anderen um das südliche Brandenburg (Lausitz-Spreewald).<sup>26</sup>

Vielen der Regionen in diesem Quadranten ist gemeinsam, dass sie entweder geographisch eine besondere Randlage haben (Oberlausitz-Niederschlesien, Vorpommern) und/oder die gravierenden strukturellen Umwälzungen nach der Wiedervereinigung durch den Erhalt und Aufbau besonders kapitalintensiver (aber arbeitsplatzarmer) Wirtschaftszweige wie der chemischen Grundstoffindustrie oder dem Braunkohlebergbau zu bewältigen suchten (Dessau, Halle, Leipzig, Lausitz),<sup>27</sup> von denen für die übrige regionale Wirtschaft vergleichsweise geringe Impulse zu erwarten sind, weil sie weniger als viele andere Industrien auf Zulieferer und Absatzmärkte vor Ort angewiesen sind. Zwar hatten Halle, Dessau und der östliche Teil Sachsens in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die höchsten Bevölkerungsverluste unter allen ostdeutschen Raumordnungsregionen, doch selbst dies reichte bei weitem nicht aus, um beim Pro-Kopf-Einkommen mit der gesamtdeutschen Entwicklung auch nur Schritt halten zu können.

Da die natürliche Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland einen vergleichsweise hohen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung gehabt hat, erscheint es hilfreich, ergänzend den Zusammenhang zwischen Einkommensentwicklung und Wanderungsverhalten näher zu untersuchen. Ein Vergleich der Entwicklung der regionalen relativen Einkommen mit den regionalen Zuwanderungsraten (vgl. Abbildung 2.3.2-3)<sup>28</sup> zeigt ein insgesamt recht ähnliches Bild wie der mit der Bevölkerungsentwicklung: Im sächsisch-thüringischen Grenzraum (Ostthüringen und Südwestsachsen), für den das Attribut „passive Sanierung“ angemessen erscheint, weil die Einkommenszuwächse mit einer sinkenden Bevölkerung einher gegangen sind, haben die Abwanderungen die Zuwanderungen überwogen, und von den Problemregionen zählen Dessau, Halle und Vorpommern zu den Regionen mit den höchsten Abwanderungsquoten. Bemerkenswert ist allerdings, dass der Bevölkerungsrückgang im wirtschaftsschwachen ostsächsischen Landesteil (Oberlausitz-Niederschlesien) nicht in erster Linie aus Abwanderungen, sondern vornehmlich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburtendefizit) resultiert. Und in den Räumen Leipzig (Westsachsen), Dresden (Oberes Elbtal/Osterzgebirge) und Erfurt (Mittelthüringen) sowie dem Spreewald und Westmecklenburg haben trotz der ausgesprochen schwachen Einkommensentwicklung sogar die Zuwanderungen überwogen.

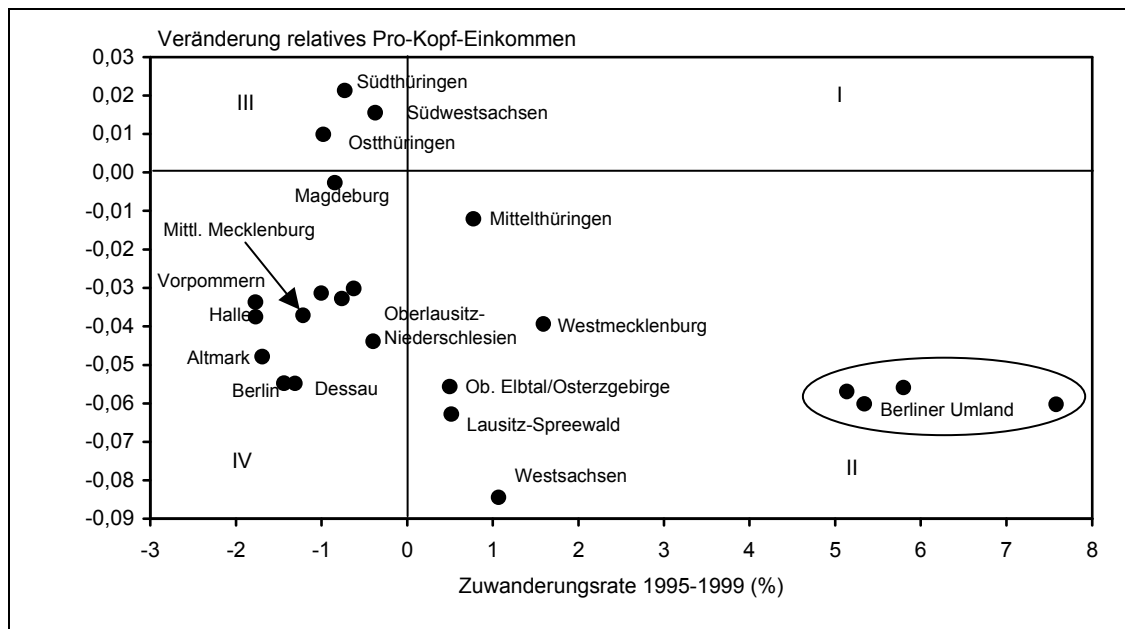
---

26 Den Daten zufolge ist auch die Altmark zu dieser Gruppe von Regionen zu zählen. Die Zahlen dürften die tatsächliche Einkommensentwicklung jedoch wegen der West-Pendler verzerrt wiedergeben. In eingeschränktem Maße gilt dies auch für die Raumordnungsregion Lausitz-Spreewald, deren nördlicher Teil an Berlin grenzt.

27 Für eine nähere Analyse des sachsen-anhaltinischen Chemiekomplexes um Bitterfeld und Wolfen vgl. *DIW, IWH, IfW* (1998), S. 95 ff.

28 Da für das Jahr 2000 keine Wanderungsdaten vorliegen, werden die Wanderungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durch die Zu- und Fortzüge in den Jahren 1995 bis 1999 approximiert.

Abbildung 2.3.2-3:  
Veränderungen des Pro-Kopf-Einkommens relativ zum Bundesdurchschnitt<sup>a</sup> 1996 bis 2000 und Zuwanderungsrate<sup>b</sup> 1995-1999 in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen



<sup>a</sup> Wachstumsdifferenz im relativen Pro-Kopf-Einkommen zwischen Raumordnungsregion und Bund insgesamt (Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen), Prozentpunkte. – <sup>b</sup> Saldo aus Zu- und Fortzügen in den Jahren 1995-99, bezogen auf die Einwohnerzahl 1996, in %.

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2001); Berechnungen des IfW.

### 2.3.3 Welche Auswirkungen hat die Strukturanpassung in der ostdeutschen Bauindustrie auf den Konvergenzprozess?

Als einer der Hauptgründe dafür, dass Ostdeutschland im Anpassungsprozess in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht weiter vorangekommen ist, wird die Strukturkrise in der Bauwirtschaft angesehen. Der immense Bedarf an Baukapazitäten insbesondere in den ersten Jahren nach der Wende hat dazu geführt, dass der Bausektor in den neuen Ländern außerordentlich stark expandiert ist (DIW, IWH, IfW (1995), S. 56 ff.).<sup>29</sup> Ab 1995 jedoch ging die Baunachfrage wieder zurück (DIW, IWH, IfW (1997), S. 6), sodass die hohen Kapazitäten nicht mehr ausgelastet werden konnten. Angesichts der erheblichen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Bauwirtschaft in den neuen Ländern, von der ja auch Teile der Industrie und des Dienstleistungssektors in erheblichem Maß

<sup>29</sup> Im Jahr 2000 hatte die Bauwirtschaft in Ostdeutschland insgesamt einen Wertschöpfungsanteil von 8,3%, verglichen mit 4,3% in Westdeutschland. In den ostdeutschen Flächenländern (Ostdeutschland ohne Berlin) lag der Anteil sogar bei 9,6%.

abhängen,<sup>30</sup> hat diese Strukturkrise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung spürbar gehemmt.

Die räumliche Verteilung der Bauwirtschaft<sup>31</sup> auf die einzelnen Kreise innerhalb Ostdeutschlands ist zwar nicht uniform: Während das Baugewerbe in Plauen beispielsweise 1998 nur knapp 7% zur Bruttowertschöpfung beisteuerte, war es etwa im Leipziger Land knapp ein Drittel. Gleichwohl liegt der Anteil in 50 Kreisen zwischen 15% und 20%, in weiteren 38 Kreisen liegt er bei 20-25% (vgl. Abbildung 2.3.3-1). Von daher könnte vermutet werden, dass die Bauwirtschaft im Konvergenzprozess keine ausgeprägte raumdifferenzierende Rolle spielt; ein Großteil der Regionen dürfte gleichermaßen betroffen sein.

Allerdings zeigen die globalen Konvergenzindikatoren, dass der gesamtdeutsche Konvergenzprozess bis 1996 ohne das Baugewerbe nicht ganz so weit fortgeschritten wäre, wie er es tatsächlich ist (vgl. Tabelle 2.3.3-1): Der gesamtdeutsche Variationskoeffizient ohne Baugewerbe ist für 1996 etwas höher, und auch der Unterschied zwischen den Mittelwerten für Ost- und Westdeutschland ist größer. Für den Zeitraum 1996 bis 1998 zeigt der Variationskoeffizient, in den das Baugewerbe nicht einfließt, für Gesamtdeutschland eine tendenzielle Konvergenz statt einer Divergenz an. Und dies liegt nicht daran, dass Kreise innerhalb Ostdeutschlands oder innerhalb Westdeutschlands gegeneinander konvergieren sind, sondern daran, dass die Mittelwerte der beiden Teile Deutschlands näher zusammengerückt sind. Forcierte das Baugewerbe also zunächst (vor 1996) die Ost-West-Konvergenz, so wirkt es mittlerweile eher als Konvergenzbremse.<sup>32</sup> Dies zeigt auch, dass die besonders rasche Konvergenz Ostdeutschlands in der ersten Hälfte der 90er Jahre zum Teil eine Illusion war: Das Strohfeuer in Form der starken Expansion des Baugewerbes lodert mittlerweile nicht mehr so hell; es kommt zu einer Konsolidierung, die letztlich als Rückkehr zum strukturellen Normalmaß unvermeidlich ist (vgl. auch POHL (1999), S. 26; SVR (2000), S. 123 f.). Da die Anpassung des Baugewerbes nach wie vor noch nicht abgeschlossen ist (vgl. dazu auch Kapitel 1.2.2; LOOSE (2001)), kommt es darauf an, dass andere Wirtschaftszweige die Funktion des Konvergenzmotors übernehmen. Und tatsächlich spricht einiges dafür, dass das Verarbeitende Gewerbe mehr und mehr in die Lage kommt, diese Funktion auszuüben

---

<sup>30</sup> So hat das IWH geschätzt, dass 1994 etwa ein Drittel der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe, ein Viertel im Dienstleistungsgewerbe und ein Fünftel im Handel und Verkehrsgewerbe direkt oder indirekt von Bauinvestitionen abhängen (IWH 1996). Vgl. dazu auch DIW, IWH, IfW (1997), S. 5 ff.

<sup>31</sup> Da die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder für die Kreisebene keine separaten Daten für das Baugewerbe veröffentlicht, müssen sich die folgenden Untersuchungen neben dem Baugewerbe auch den Bergbau und die Energie- und Wasserversorgung einbeziehen. Insbesondere für die Bergbauregionen im Süden des Landes kann sich also ein leicht verzerrtes Bild ergeben. Der Einfachheit halber werden im Folgenden all diese Wirtschaftszweige unter dem Begriff ‚Baugewerbe‘ subsummiert. Darüber hinaus stehen Daten nur für die Jahre 1996 und 1998 zur Verfügung, sodass lediglich die Tendenzen in der Entwicklung des Baugewerbes und seines Einflusses auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beschrieben werden können.

<sup>32</sup> Vgl. ähnlich auch SVR (2000), S. 123, Härtel (2001), S. 294.

(vgl. dazu die Kapitel 1.2 und 3; ferner POHL (1999); BRENKE (2002); BRENKE und EICKELPASCH (2002)).

Tabelle 2.3.3-1:

Regionale Konvergenz und Divergenz der Produktivitäten ohne Baugewerbe<sup>a</sup> in Deutschland 1996 und 1998

- Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten -

Jahr	Mittelwert		Standardabweichung		Variationskoeffizient <sup>b</sup>	
	ohne Bau <sup>a</sup>	mit Bau <sup>c</sup>	ohne Bau <sup>a</sup>	mit Bau <sup>c</sup>	ohne Bau <sup>a</sup>	mit Bau <sup>c</sup>
	<i>439 Kreise in Ost- und Westdeutschland</i>					
1996	1	1	0,192	0,187	19,2	18,7
1998	1	1	0,189	0,191	18,9	19,1
	<i>112 Kreise in Ostdeutschland</i>					
1996	0,756	0,767	0,060	0,057	7,9	7,4
1998	0,777	0,769	0,064	0,062	8,2	8,0
	<i>327 Kreise in Westdeutschland</i>					
1996	1,084	1,080	0,145	0,143	13,4	13,3
1998	1,077	1,079	0,152	0,152	14,1	14,1

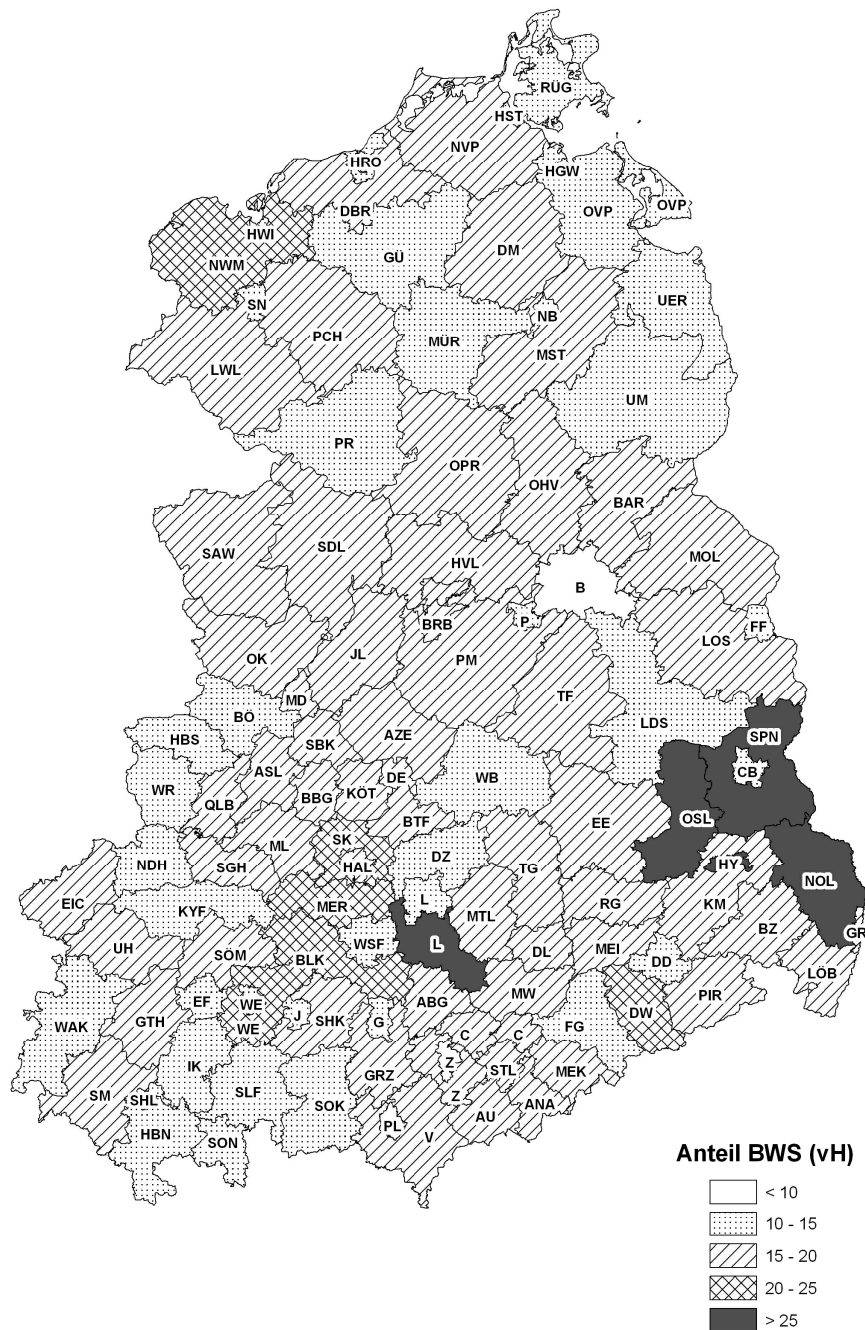
<sup>a</sup> Einschließlich Bergbau, Energie- und Wasserversorgung. – <sup>b</sup> Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100.  
– <sup>c</sup> Identisch mit Tabelle 2-2

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

Freilich sind die ostdeutschen Regionen von dieser Konsolidierung unterschiedlich stark betroffen, wie Abbildung 2.3.3-2 verdeutlicht.<sup>33</sup> Während das Baugewerbe nur noch in zwei Kreisen – Dessau (DE) und dem Burgenlandkreis (BLK) – konvergenzfördernd wirkte, hat es nahezu alle sächsischen Kreise sowie weite Teile Brandenburgs im Anpassungsprozess eher zurück gehalten. Im Vergleich dazu hatte es in den nördlichen Landesteilen Mecklenburg-Vorpommerns und in einigen Teilen Thüringens kaum einen Einfluss auf die Konvergenz der Produktivität. Insgesamt ist dabei das Ausmaß, in dem die Konvergenzfortschritte eines Kreises von der Strukturkrise des Baugewerbes beeinträchtigt worden sind, tendenziell um so höher, je größer die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Baugewerbes in diesem Kreis gewesen ist. Der entsprechende Korrelationskoeffizient zwischen der relativen Produktivitätsentwicklung und dem Wertschöpfungsanteil des Baugewerbes beträgt -0,39 und ist statistisch hoch signifikant.

<sup>33</sup> Abbildung 2.3.3-2 gibt die absolute Differenz zwischen der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität eines Kreises und der Produktivität wieder, die sich für den Kreis ergibt, wenn man das Baugewerbe herausrechnet. Beide Größen sind um die bundesdurchschnittliche Entwicklung bereinigt, sodass sie Konvergenz oder Divergenz widerspiegeln. Ein Wert von -0,05 bedeutet also, dass ein Kreis ohne das Baugewerbe 5 Prozentpunkte näher am gesamtdeutschen Produktivitätsdurchschnitt (ebenfalls ohne Baugewerbe) wäre, als er es (mit dem Baugewerbe) tatsächlich ist.

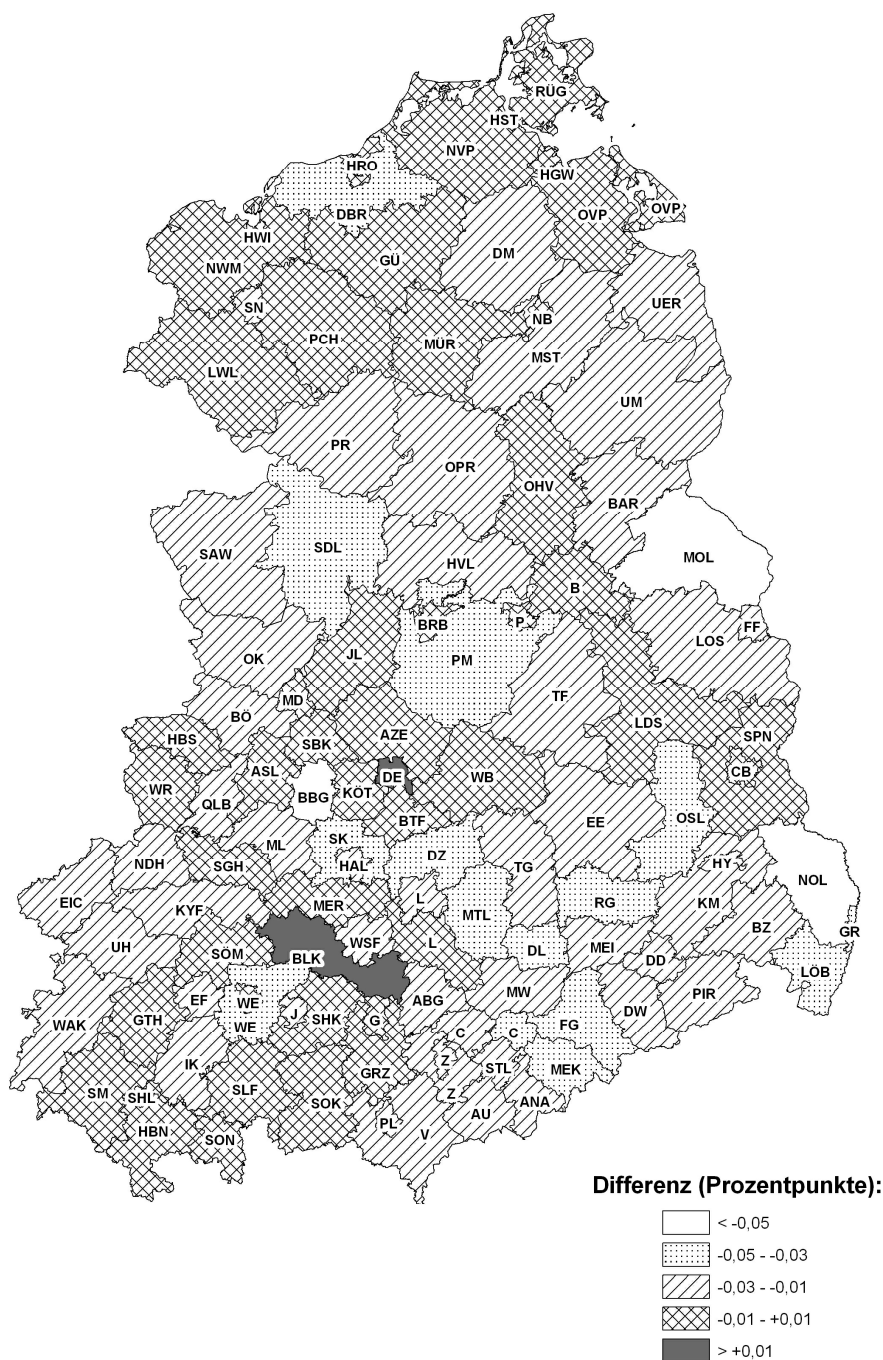
Abbildung 2.3.3-1:  
Regionale Bedeutung des Baugewerbes<sup>a</sup> in Ostdeutschland 1998  
- Anteil an der Bruttowertschöpfung in 112 ostdeutschen Landkreisen -



<sup>a</sup> Einschließlich Bergbau, Energie- und Wasserversorgung. – <sup>b</sup> Differenz zwischen der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ohne Baugewerbe, jeweils relativ zum Durchschnitt über alle 439 ost- und westdeutschen Landkreise. Ein positiver Wert besagt, dass das Baugewerbe die Konvergenz des Kreises beschleunigt (oder die Divergenz verlangsamt) hätte; ein negativer Wert besagt, dass das Baugewerbe die Konvergenzgeschwindigkeit verringert (Divergenzgeschwindigkeit erhöht) hätte.

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

Abbildung 2.3.3-2:  
Einfluss des Baugewerbes<sup>a</sup> auf die Konvergenz der Produktivität<sup>b</sup> in ostdeutschen Kreisen 1996 bis 1998



<sup>a</sup> Einschließlich Bergbau, Energie- und Wasserversorgung. – <sup>b</sup> Differenz zwischen der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ohne Baugewerbe, jeweils relativ zum Durchschnitt über alle 439 ost- und westdeutschen Landkreise. Ein positiver Wert besagt, dass das Baugewerbe die Konvergenz des Kreises beschleunigt (oder die Divergenz verlangsamt) hätte; ein negativer Wert besagt, dass das Baugewerbe die Konvergenzgeschwindigkeit verringert (Divergenzgeschwindigkeit erhöht) hätte.

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



Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Konvergenzschwäche Ostdeutschlands gegenüber der bundesdurchschnittlichen Produktivität zumindest im Zeitraum 1996 bis 1998 maßgeblich auf die Strukturkrise in der Bauwirtschaft zurückzuführen ist – ebenso wie die zuvor erfolgte rasche Konvergenz ebenfalls zumindest zum Teil durch die Bauwirtschaft forciert wurde. Entsprechend der jeweiligen Bedeutung des Baugewerbes sind die Regionen Ostdeutschlands durchaus unterschiedlich stark von dieser Krise betroffen.

## 2.4 Regionale Mobilität in den Einkommens- und Produktivitätsverteilungen

Für die Beurteilung der künftigen Perspektiven der ostdeutschen Kreise und Regionen im Hinblick auf die Frage von Konvergenz oder Divergenz gegenüber dem Bundesdurchschnitt dürfte von Bedeutung sein, ob es – unabhängig von den aktuellen Problemlagen der einzelnen Kreise und Regionen – in Ostdeutschland im Laufe der 90er Jahre insgesamt eine Tendenz zur Verfestigung der regionalen Einkommens- und Produktivitätsstrukturen gegeben hat. Sollte es bereits zu einer deutlichen Verfestigung gekommen sein, so stünde zu befürchten, dass es Regionen, die sich gegenwärtig am unteren Ende der Skala befinden, schwerer haben werden, ihren Rückstand aufzuholen, als wenn die Mobilität nach wie vor hoch ist.<sup>34</sup> Eine solche Verfestigung könnte damit zu tun haben, dass ein anfänglicher „Pioniergeist“ zunehmend schwindet, weil sich mehr und mehr Menschen in ihren jeweiligen Lebensumständen einrichten, so bescheiden sie auch sein mögen. Sie könnte auch damit zu tun haben, dass sich in der Bevölkerung und in der Politik zunehmend Resignation breit macht, oder damit, dass der anfänglich starke Zufluss an privatem Kapital von außen abnimmt.

Um die Mobilität der ostdeutschen Kreise in der Einkommens- und Produktivitätshierarchie zu untersuchen, werden zwei in der Literatur häufig verwandte Indikatoren herangezogen: Zum einen wird mit Hilfe des Spearman-Rangkorrelationskoeffizienten untersucht, wie ähnlich sich die Rangordnungen von Regionen in der Einkommenshierarchie in zwei verschiedenen Jahren waren. Und zum Zweiten wird das Ausmaß von Konkordanz zwischen allen möglichen Paaren von Regionen für jeweils zwei Jahre durch Kendall's  $\tau$  gemessen.<sup>35</sup>

---

34 Wenn hier von Mobilität gesprochen wird, so ist nicht nur die Wahrscheinlichkeit der Veränderung in ein und dieselbe Richtung gemeint. Es sind auch Trendwenden gemeint, wie sie sich offensichtlich in einigen Teilen Sachsens Mitte der 90er Jahre vollzogen haben.

35 Eine Konkordanz liegt vor, wenn eine Region in beiden Stichjahren eine höhere (oder niedrigere) Produktivität hat als eine andere Region. Eine Diskordanz liegt entsprechend vor, wenn eine Region z. B. im ersten Jahr eine höhere, im zweiten aber eine niedrigere Produktivität hat als die Vergleichsregion. Alle möglichen Regionspaare werden auf diese Weise miteinander verglichen. Die daraus resultierende Gesamtzahl von Konkordanz (K) und Diskordanz (D) geht dann in die Kendall's  $\tau$ -Statistik ein, die definiert ist als  $\tau = (K - D) / [\frac{1}{2}n(n-1)]$ . Da der Nenner gerade der Zahl der verglichenen Regionspaare entspricht, kann  $\tau$  Werte zwischen 1 (Immobilität) und -1 (hohe Mobilität) annehmen. Vgl. z. B. *Conover* (1971).

Tabelle 2.4-1:

Indikatoren für die Mobilität von 112 ost- und 327 westdeutschen Landkreisen in der Produktivitäts- und Pro-Kopf-Einkommensverteilung 1992 bis 2000<sup>a</sup>

Periode	Spearman <sup>b, c</sup>		Kendall's $\tau^c$	
	PROD	PKE	PROD	PKE
	<i>112 ostdeutsche Kreise</i>			
1992-1994	0,812	0,990	0,620	0,921
1994-1996	0,755	0,989	0,581	0,918
1996-1998	0,840	0,990	0,653	0,919
1998-2000 <sup>d</sup>	0,999	0,996	0,985	0,957
	<i>327 westdeutsche Kreise</i>			
1992-1994	0,943	0,922	0,807	0,783
1994-1996	0,927	0,946	0,779	0,819
1996-1998	0,941	0,947	0,802	0,815
1998-2000 <sup>d</sup>	0,999	0,953	0,995	0,825

<sup>a</sup> Zur Definition der Indikatoren vgl. Text. – <sup>b</sup> Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman. – <sup>c</sup> Wertebereich: -1 bis +1; höhere Werte indizieren niedrigere Mobilität. – <sup>d</sup> Werte für 2000 geschätzt.

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

Die Ergebnisse der Mobilitätsanalyse für die vier zweijährigen Zeiträume, die aufgrund der vorliegenden Daten unterschieden werden können, gibt Tabelle 2.4-1 wieder. Zum Vergleich werden dieselben Indikatoren auch für die 327 westdeutschen Kreise ausgewiesen.<sup>36</sup> Was die Entwicklung der Mobilität der ostdeutschen Kreise bei der Produktivität über die 90er Jahre hinweg angeht, so deuten beide Indikatoren in die gleiche Richtung: Sie ist zwischen 1992-94 und 1994-96 leicht angestiegen, hat danach aber wieder abgenommen, sodass sie 1996-1998 etwas geringer war als 1992-94. Werden die Werte für den Zeitraum 1998-2000 aus den genannten Gründen vernachlässigt, so ist mithin davon auszugehen, dass die Mobilität der ostdeutschen Kreise bei der Produktivität nicht signifikant abgenommen hat.<sup>37</sup>

Die Mobilität der westdeutschen Kreise in der Produktivitätsverteilung hat sich über die Zeit hinweg in der Tendenz ähnlich entwickelt wie die der ostdeutschen Kreise – allerdings auf einem deutlich (und auch statistisch signifikant) höheren Niveau der Immobilität. Letzteres lässt darauf schließen, dass die regionale Produktivitätsverteilung in Ost-

<sup>36</sup> Bei der Interpretation sollte berücksichtigt werden, dass die Mobilität im Zeitraum 1998-2000 vermutlich durch beide Indikatoren unterschätzt wird, weil die Daten für die Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im Jahr 2000 auf Schätzungen und Fortschreibungen basieren.

<sup>37</sup> Die Standardabweichung der ermittelten Spearman-Koeffizienten beträgt beispielsweise gut 0,06. Ein statistischer Test auf Gleichheit von jeweils zwei Spearman-Koeffizienten würde damit nicht abgelehnt werden können.

deutschland (noch) nicht so fest gefahren ist wie die in Westdeutschland; die Wahrscheinlichkeit,<sup>38</sup> dass ostdeutsche Regionen aufholen oder auch zurückfallen können, ist deutlich höher als in Westdeutschland.

In der regionalen Pro-Kopf-Einkommensverteilung ist die Mobilität ostdeutscher Kreise dagegen ausgesprochen gering. Sie ist, den verwendeten Indikatoren zufolge – bei einem ähnlichen Verlauf über die Zeit – wesentlich geringer als die Mobilität bei der Produktivität und auch deutlich geringer als die entsprechende Einkommensmobilität in Westdeutschland. Ein Grund könnte die – zumindest im Vergleich zu Westdeutschland – höhere räumliche Mobilität der Bevölkerung sein. Wenn abnehmende Beschäftigungs- und Einkommenschancen in einer Region zu Abwanderungen (und/oder zu geringerer Fertilität) führen, so dürfte dies tendenziell zu einer Stabilisierung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen beitragen.

Insgesamt ergeben sich aus der Analyse der Dynamik innerhalb der Produktivitätsverteilung keine Anhaltspunkte, die dafür sprächen, dass institutionelle Verkrustungen oder andere Hemmnisse bisher zu einer weitgehenden Zementierung der Hierarchien geführt hätten. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass nicht jede Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität als gesamtwirtschaftlich positiv angesehen werden kann. Wie der vorangegangene Abschnitt gezeigt hat, kann diese auch Ausdruck einer wirtschaftlichen Schwäche sein. Von daher wäre es hilfreich, wenn die regionale Mobilität auch bei den Pro-Kopf-Einkommen vergleichsweise hoch wäre. Hier zeigt die Untersuchung der jüngeren Vergangenheit jedoch eine deutlich stärkere Verkrustung der regionalen Hierarchien an. Insoweit diese Starrheit das Resultat einer vergleichsweise hohen Wanderungsbereitschaft der Bevölkerung ist, kann sie nicht als Negativum per se gebrandmarkt werden. Möglicherweise ist es – zumindest aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – immer noch günstiger, die Transaktionskosten der Migration aufzuwenden, auch wenn sie im Einzelfall sehr hoch sein mögen, als in großem Umfang und mit hohem Ressourcenaufwand Arbeitsplätze in Regionen zu schaffen, wo sie auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sind.

## **2.5 Regionale Nachbarschaftseffekte**

### **2.5.1 Theoretische Grundlagen: Arten von Nachbarschaftseffekten**

Ein weiterer Aspekt, der dazu beitragen kann, die künftigen Entwicklungsperspektiven von ostdeutschen Regionen vor dem Hintergrund des jüngsten Rückschlags im Konvergenzprozess besser zu beurteilen, ist die Rolle regionaler Nachbarschaftseffekte. Gemeint sind damit ökonomische Wechselwirkungen zwischen benachbarten Regionen, die dazu führen, dass sich die Regionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in nen-

---

<sup>38</sup> Die Tatsache, dass eine wahrscheinlichkeitstheoretische Interpretation von Korrelationskoeffizienten im Allgemeinen problematisch ist, gilt nicht für den Kendall-Koeffizienten, der aufgrund seiner speziellen Konstruktion durchaus als Wahrscheinlichkeit interpretiert werden kann, konkordante oder diskordante Wertepaare zu beobachten (*Conover* (1971), S. 249).

nenswertem Ausmaß gegenseitig beeinflussen. Insbesondere bei der Konzeption räumlich selektiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist es von Bedeutung, ob solche Wechselwirkungen, die in der Literatur auch als regionale Spillover- oder Multiplikatoreffekte bezeichnet werden, existieren, welches Ausmaß sie haben und welches die vorherrschenden (Wechsel-) Wirkungskanäle sind.<sup>39</sup> Freilich basieren derartige Nachbarschaftseffekte oftmals auf langfristig gewachsenen Komplementaritäten. Von daher wäre es kaum verwunderlich, wenn sie in Ostdeutschland noch vergleichsweise schwach ausgeprägt sind. Zumindest ein Teil der historisch gewachsenen Komplementaritäten ist im Zuge der sozialistischen Planwirtschaft verloren gegangen, und der Transformationsprozess nach der Wende hat zumindest einen Teil der planwirtschaftlich induzierten Komplementaritäten vernichtet.

Auf der Suche nach regionalen Nachbarschaftseffekten stößt man allerdings auf ein Identifikationsproblem, das insbesondere im Fall Ostdeutschlands von großer Bedeutung sein dürfte. In der regionalstatistischen und -ökonometrischen Analyse werden Nachbarschaftseffekte üblicherweise anhand ähnlich hoher Produktivitäts- oder Einkommensniveaus und/oder anhand gleichgerichteter Wirtschaftsentwicklungen identifiziert.<sup>40</sup> Dieses Konzept setzt letztlich voraus, dass sich die Regionen – wirtschaftstheoretisch gesehen – in ihrem individuellen langfristigen Gleichgewicht („Steady state“) oder zumindest in dessen Nähe befinden. In diesem Fall können sich Nachbarschaftseffekte darin äußern, dass Nachbarregionen ähnliche, von weiter entfernt liegenden Regionen verschiedene Gleichgewichte haben. Wird die Wirtschaftsentwicklung der Regionen dagegen von ungleichgewichtigen Entwicklungen dominiert, so überlagern letztere möglicherweise die Nachbarschaftseffekte. Für die ostdeutschen Regionen, von denen viele den ökonomischen Transformationsprozess nach wie vor noch nicht abgeschlossen haben, dürften ungleichgewichtige Elemente noch eine recht große Rolle spielen.<sup>41</sup> Dieses Identifikationsproblem erfordert eine sorgsame Differenzierung möglicher Nachbarschaftseffekte. Insgesamt können drei idealtypische Formen unterschieden werden:

1. Benachbarte Regionen können ein *Wachstumscluster* derart bilden, dass sie – unabhängig von den individuellen Einkommens- bzw. Produktivitätsniveaus – einen gemeinsamen, gleichgewichtigen Wachstumspfad beschreiten, der sich systematisch

---

<sup>39</sup> In einer Untersuchung für die USA beispielsweise haben *Rey* und *Montouri* (1999) im Rahmen einer auf Analysen der Intensität räumlicher Wechselwirkungen basierenden Simulation gezeigt, dass ein bedeutender Teil der USA in durchaus beachtlichem Umfang von einem positiven Schock im Zentrum des Landes (Missouri) profitieren würde.

<sup>40</sup> Ein anderer Ansatz sind Fallstudien, wie sie in der Cluster- und Netzwerkliteratur dominieren. Vgl. hierzu beispielsweise *DIW, IWH, IfW* (1998); *Plattner* (2002).

<sup>41</sup> Indizien hierfür sind etwa der umfangreiche Ressourcenzufluss aus dem Westen, die anfänglich starke Expansion des Bausektors, der sich mittlerweile wieder in Richtung auf ein „Normalmaß“ zurückbildet, und die erst allmähliche Herausbildung und Ausnutzung langfristig tragfähiger regionaler komparativer Vorteile.

von den Wachstumspfaden weiter entfernt liegender Regionen unterscheidet.<sup>42</sup> Formal ist ein Wachstumscluster dadurch charakterisiert, dass die *erwartete* Wachstumsrate in einer Region von den *realisierten* Wachstumsraten in benachbarten Regionen abhängt.

2. Benachbarte Regionen können miteinander in einem *Wachstumsschock-Zusammenhang* derart stehen, dass sich ein Wachstumsschock, der zunächst nur eine Region trifft, in nennenswertem Umfang auch auf die benachbarten Regionen überträgt. Dabei ist es unerheblich, wie stark sich die Regionen in den Einkommens- bzw. Produktivitätsniveaus einerseits und in den gleichgewichtigen Wachstumsraten andererseits unterscheiden. Formal ist ein Wachstumsschock-Zusammenhang dadurch charakterisiert, dass die *erwartete* Wachstumsrate in einer Region davon abhängt, wie hoch das *unerwartete* Wachstum in den Nachbarregionen ist, d. h., wie stark in den Nachbarregionen die tatsächlichen von den erwarteten Wachstumsraten abweichen.
3. Benachbarte Regionen können schließlich in einem lokalen *Konvergenzzusammenhang* derart stehen, dass Wachstum in einer Region davon abhängt, wie hoch das Einkommen oder die Produktivität in den benachbarten Regionen ist – unabhängig davon, wie hoch das Einkommen in der Region selbst und das Wachstum in den Nachbarregionen ist.<sup>43</sup> Formal ist ein Konvergenzzusammenhang dadurch charakterisiert, dass die *erwartete* Wachstumsrate in einer Region von den *absoluten* Einkommens- bzw. Produktivitätsniveaus in den Nachbarregionen abhängt.

Im Folgenden wird mit Methoden der räumlichen Ökonometrie untersucht, ob zwischen ostdeutschen Regionen überhaupt Nachbarschaftseffekte zu identifizieren sind, und – wenn ja – welche der drei oben genannten Formen dominiert.

### 2.5.2 Gibt es Nachbarschaftseffekte zwischen ostdeutschen Kreisen?

Eine erste Annäherung an die Frage, ob regionale Nachbarschaftseffekte eine Rolle spielen, erfolgt üblicherweise dadurch, dass überprüft wird, ob es bei verschiedenen ökonomischen Indikatoren einen systematischen Zusammenhang, d. h. eine statistische Korrelation zwischen benachbarten Regionen gibt. Die am häufigsten verwandte Statistik zur Feststellung solcher Korrelationen ist der Moran's I-Test auf räumliche Abhän-

---

<sup>42</sup> Ein solches Wachstumscluster kann darauf beruhen, dass die Regionen ähnliche komparative Vorteile und ähnliche Wirtschaftsstrukturen haben. Oder es kann auf räumlich begrenzten Wissens-Spillovers beruhen, d. h. darauf, dass sich Forscher oder Manager in benachbarten Regionen im intensiven Austausch miteinander immer wieder aufs Neue geistig befruchten. Letzterer Aspekt spielt bei vielen regionalökonomischen Modellen der neuen Wachstumstheorie eine bedeutende Rolle (vgl. z. B. Bröcker (1994); Niebuhr (1999); Bode (2001)). Auch in der Literatur, die sich mit regionalen Clustern bzw. Netzwerken beschäftigt, wird ihnen eine erhebliche Bedeutung beigemessen (vgl. z. B. Enright (2001)).

<sup>43</sup> Solche Zusammenhänge können aus räumlichen Externalitäten resultieren, wie sie sich etwa in den Ausstrahlungseffekten von Agglomerationszentren auf ihre sog. „Speckgürtel“ zeigen. Ein negativer Zusammenhang kann aber auch in einer Art systematischer „Beggart-hy-neighbor“-Politik begründet liegen.

gigkeit.<sup>44</sup> Der Test wird hier verwandt, um zu prüfen, ob es einen räumlichen Zusammenhang gibt zwischen

- den Produktivitätsniveaus der ostdeutschen Kreise in den Jahren 1992 bis 2000,
- den Wachstumsraten der Produktivität über jeweils zwei Jahre und
- der um verschiedene regionsspezifische Einflüsse (u. a. Sektorstruktur der Wirtschaft, Qualifikation der Beschäftigten) „bereinigten“ Wachstumsrate der Beschäftigung in ostdeutschen Kreisen im Zeitraum 1993-1999, wie sie sich aus der Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die Kreditanstalt für Wiederaufbau ergeben haben.<sup>45</sup>

Bevor die Tests durchgeführt werden können, ist festzulegen, was „Nachbarschaft“ heißt. Die exakte Spezifikation der räumlichen Struktur der Abhängigkeiten legt fest, welche Kreise mit welchen korreliert sein *könnten*. Zum einen könnte vermutet werden, dass eine Interdependenz zwischen einem Kreis und seinen direkten Nachbarkreisen besteht, d. h. mit den Kreisen, mit denen er eine gemeinsame Grenze teilt. Es könnte aber auch vermutet werden, dass die Interdependenz von der geographischen Distanz abhängt: Je näher die Kreise beieinander liegen, desto höher ist die Interdependenz.<sup>46</sup>

---

44 Moran's I ist einem Korrelationskoeffizienten ähnlich, der – für ein und denselben Indikator – Ähnlichkeiten zwischen einer Region und dem Durchschnitt über alle Nachbarregionen identifizieren kann (vgl. *Anselin* (1998)). Eine Analyse der Gründe für die beobachtete Korrelation ist damit freilich nicht möglich. Auf Tests für Pro-Kopf-Einkommen wird hier wegen deren Verzerrungen durch Pendlerverflechtungen verzichtet.

45 Vgl. *Blien et al.* (2001); *Blien und Wolf* (2001). In der Studie wurden die Einflussfaktoren auf das jährliche Beschäftigungswachstum in verschiedenen Wirtschaftszweigen in ostdeutschen Kreisen im Zeitraum 1993 bis 1999 im Rahmen eines ökonometrischen Shift-Share-Ansatz identifiziert. Einer dieser Einflussfaktoren sind die Spezifika des jeweiligen Kreises, d. h. der Teil des Beschäftigungswachstums, um den alle Wirtschaftszweige in einem Kreis gleichermaßen vom Durchschnitt über alle Kreise abweichen, und der nicht durch die Besonderheiten der sektoralen Wirtschaftsstruktur, der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten, des regionalen Lohnniveaus, des Verdichtungsgrades und verschiedene Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik bedingt ist. Ökonometrisch werden solche Spezifika durch sog. Fixe Effekte eingefangen. Dieses sind jeweils eine Dummy-Variable für jeden Kreis. Weisen beispielsweise alle (oder viele) Wirtschaftszweige in einem Kreis auch dann noch höhere Wachstumsraten der Beschäftigung aus, nachdem man die oben genannten Einflüsse (Sektorstruktur etc.) herausgefiltert hat, so schlägt sich dies in einem positiven Parameter der Dummy-Variable nieder.

46 Dem letztgenannten Konzept liegt letztlich ein gravitationstheoretischer Ansatz zugrunde, demzufolge ökonomische Wechselwirkungen mit zunehmender räumlicher Entfernung typischerweise eher an Intensität und Kraft verlieren. Formal werden inverse Distanzen (hier: Luftlinienentfernungen zwischen den ökonomischen Zentren der Kreise in km) als Gewichte verwandt, wobei die Summe der Gewichte auf eins normiert wird, um eine Durchschnittsbildung über die anderen Regionen zu erreichen. Um zu vermeiden, dass die Tests durch zufällige Korrelationen sehr ähnlicher, aber weit voneinander entfernt liegender Kreise, verzerrt werden, wird eine Abschneidegrenze von 60 km festgelegt, d. h., es wird a priori ausgeschlossen, dass es in nennenswertem Ausmaß Nachbarschaftseffekte gibt, die über eine Entfernung von mehr als 60 km wirksam sind. 60 km werden dabei die als eine Art maximaler Pendeldistanz aufgefasst. Koordinaten für die ökonomischen Zentren der Kreise wurden freundlicherweise vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur Verfügung gestellt.

Die Ergebnisse der Moran's I-Tests auf räumliche Abhängigkeiten (vgl. Tabelle 2.5.2-1) zeigen, dass zwar die Produktivitätsniveaus,<sup>47</sup> nicht aber die Wachstumsraten der Produktivität und der (bereinigten) Beschäftigung benachbarter Kreise signifikant positiv miteinander korreliert sind.<sup>48</sup>

Tabelle 2.5.2-1:

Tests auf räumliche Abhängigkeit, ostdeutsche Landkreise 1992 bis 2000

	direkte Nachbarn		inverse Distanzen	
	Moran's I	Prob <sup>a</sup>	Moran's I	Prob
log. Produktivität 1992	0.16	0.01	0.10	0.02
log. Produktivität 1994	0.16	0.01	0.10	0.02
log. Produktivität 1996	0.26	0.00	0.14	0.00
log. Produktivität 1998	0.26	0.00	0.14	0.00
log. Produktivität 2000 <sup>b</sup>	0.26	0.00	0.14	0.00
Wachstum Produktivität 1992-1994	0.03	0.52	0.01	0.63
Wachstum Produktivität 1994-1996	-0.05	0.49	0.01	0.74
Wachstum Produktivität 1996-1998	0.02	0.68	-0.00	0.88
Wachstum Produktivität 1998-2000 <sup>b</sup>	0.01	0.76	-0.06	0.29
Beschäftigungswachstum 1993-1999 (kreispezifische fixe Effekte) <sup>c</sup>	0,06	0,31	0,03	0,37

<sup>a</sup> Irrtumswahrscheinlichkeit; Werte kleiner als 0,05 deuten auf statistisch signifikante Abhängigkeit hin. – <sup>b</sup> Werte für 2000 geschätzt. – <sup>c</sup> Quelle: Blien, Wolf (2001), Tabelle 2.2.2-1.

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Blien und Wolf (2001); Berechnungen des IfW.

Als Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass benachbarte Kreise im Allgemeinen ähnlich hohe Produktivitäten haben; in der zeitlichen Veränderung weisen sie jedoch keine systematischen Gemeinsamkeiten auf. Dies gilt für alle Stichjahre bzw. Zeiträume, für die Daten vorliegen, und es gilt sowohl, wenn nur die unmittelbar angrenzenden Kreise als Nachbarn angesehen werden, als auch, wenn alle Kreise im Umkreis von 60 km einbezogen werden, gewogen mit inversen Distanzen. Dies ist als ein erstes Indiz dafür zu werten, dass zwischen ostdeutschen Kreisen weder ein Wachstumscluster- noch ein Wachstumsschock-Zusammenhang besteht. Über die Relevanz der dritten Form von Nachbarschaftseffekten, dem lokalen Konvergenzzusammenhang, können Moran's I-Tests allerdings keine Informationen liefern, weil sie räumliche Ver-

47 Die Produktivitätsniveaus wurden, wie in der Literatur üblich, logarithmiert. Diese Transformation der Daten hat jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die Ergebnisse.

48 Wenn der sog. Probability value (Spalten ‚Prob‘) kleiner als 0,05 ist, wird üblicherweise davon ausgegangen, dass der Test einen statistisch signifikanten Zusammenhang identifiziert. Prob weist die Irrtumswahrscheinlichkeit aus, d. h. – vereinfacht ausgedrückt – die Wahrscheinlichkeit, mit der man einen Irrtum begeht, wenn man die zugrunde liegende Testhypothese ablehnt. Im vorliegenden Fall lautet die Testhypothese: Es gibt keine räumliche Abhängigkeit (Moran's I ist 0).

gleiche nur für jeweils einen Indikator vornehmen können. Ein Vergleich der Wachstumsrate in einem Kreis mit den Produktivitätsniveaus in den Nachbarkreisen ist nicht möglich.

### 2.5.3 Welcher Art sind die Nachbarschaftseffekte?

Aus diesem Grund wird in einem zweiten, vertiefenden Schritt überprüft, ob es möglicherweise doch eine Korrelation des Produktivitätswachstums,<sup>49</sup> in einem Kreis mit verschiedenen Indikatoren aus den Nachbarkreisen gibt, die geeignet ist, jeweils eine der drei o. g. Formen von Nachbarschaftseffekten abzubilden. Dabei müssen „fremde“ Einflüsse, die den Zusammenhang stören können, soweit wie möglich herausgefiltert werden. Eine einfache Korrelationsanalyse reicht also nicht aus; notwendig sind multiple Regressionen. In der vorliegenden Untersuchung wird der Ansatz der sog. Konvergenzregressionen verwandt, um Nachbarschaftseffekt-„fremde“ Einflüsse auf das Wachstum einer Region herauszufiltern. Für die Untersuchung von Nachbarschaftseffekten erscheint der Konvergenzansatz deshalb besonders geeignet, weil er nicht nur die richtige *zu erklärende Variable* – das Produktivitätswachstum in einer Region – „mitbringt“, sondern auch die *erklärende Variable*, die die oben erwähnten „fremden“ Einflüsse herausfiltern kann – das Produktivitätsniveau in der Region am Anfang der Untersuchungsperiode.<sup>50</sup> Sie filtert den Teil des Wachstums heraus, der auf regionsinterne Zusammenhänge zurückzuführen ist, und der wegen der oben festgestellten räumlichen Abhängigkeit in den Niveaus möglicherweise den Nachbarregionen zugeschrieben würde, wenn diese Erklärungsgröße fehlen würde.

Die Ergebnisse der ökonometrischen Untersuchung, die in Anhang 2-2 im Detail dokumentiert sind, zeigen, dass die Nachbarschaftseffekte zwischen ostdeutschen Kreisen tatsächlich in einem Konvergenzzusammenhang bestehen; für Wachstumscluster oder Wachstumsschock-Zusammenhänge hingegen finden sich keine Anhaltspunkte. Die Schätzungen deuten darauf hin, dass ein Kreis, dessen Nachbarn eine (im Durchschnitt) um 10% höhere Produktivität haben wie die eines anderen Kreises, *ceteris paribus* ein

<sup>49</sup> Auf eine entsprechende Untersuchung für Pro-Kopf-Einkommen wird verzichtet, weil die gesuchten Ausstrahlungseffekte nicht von den Effekten des Pendelns zu isolieren sind. Eine solche Untersuchung würde immer ein erhebliches Maß an „geborener“ Unsicherheit mit sich bringen; dies gilt selbst dann, wenn man nicht die Ebene von Kreisen, sondern von Raumordnungsregionen wählt.

<sup>50</sup> Er bringt freilich auch eine Reihe von Schwächen mit, die hier allerdings durch angemessene Indikatorwahl und ökonometrische Methodik weitgehend entschärft werden können. Die Kritik an der Methode der Konvergenzregressionen fassen *Durlauf* und *Quah* (1999) zusammen. Ein Kernpunkt ist die mangelnde theoretische Fundierung des empirischen Ansatzes. Sie wird hier nicht benötigt. Ein weiterer Punkt, der unter dem Schlagwort „Galton’s fallacy“ firmiert (vgl. *Dinardo* und *Tobias* (2001), S. 19 f.), kritisiert, dass der geschätzte Konvergenzparameter aus statistischen Gründen eine systematisch zu hohe Konvergenz (zu niedrige Divergenz) anzeigt, wenn die Untersuchung auf der Grundlage einzelner Stichjahre erfolgt. Dem wird hier dadurch Rechnung getragen, dass die verwendeten Daten jeweils über 2 Jahre gemittelt werden. Schließlich wird kritisiert, dass das Gros der empirischen Anwendungen unzuverlässig ist, weil räumliche Interdependenzen außer Acht gelassen werden. Genau diese Interdependenzen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.



um 0,25 Prozentpunkte höheres jährliches Produktivitätswachstum verzeichnet. Dies ist zwar kein sehr hoher, aber doch ein durchaus spürbarer Wachstumsimpuls.

Für westdeutsche Landkreise findet sich in der Tendenz dagegen ein anderes Ergebnis (vgl. Anhang 2-2) als für Ostdeutschland: Dort sind die räumlichen Interdependenzen – den empirischen Ergebnissen zufolge – eher auf die Übertragung von Wachstumschocks zurückzuführen. Für einen Konvergenzzusammenhang gibt es hingegen keine Evidenz. Die Ergebnisse für Westdeutschland sind allerdings mit größerer Vorsicht zu interpretieren als die für Ostdeutschland, weil das Schätzmodell nur einen sehr geringen Teil des regionalen Wachstums erklären kann; das Bestimmtheitsmaß ( $R^2$ ) ist sehr niedrig. Gleichwohl erscheinen sie nicht unplausibel. Auch in anderen hochentwickelten Volkswirtschaften wie den USA sind die interregionalen Verflechtungen vornehmlich auf einen Schockzusammenhang zurückzuführen (REY und MONTOURI (1999)).

Eine umfassende theoretische Erklärung dieser empirischen Befunde ist im Rahmen des vorliegenden Beitrags sicherlich nicht leistbar. Eine mögliche Erklärung liefern allerdings RAGNITZ et al. (2001) und KEHRER (2000): Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland in der Art der interregionalen Zusammenhänge könnte vor allem darin zu suchen sein, dass die interregionale Arbeitsteilung im Rahmen von Unternehmensnetzwerken, die vermutlich ein wesentlicher Grund für die vergleichsweise intensive interregionale Schocktransmission in Westdeutschland ist, in Ostdeutschland noch vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Strukturen wie in Eisenach, Zwickau, Jena oder Dresden, wo sich bereits Netzwerke von Zulieferern um Großbetriebe des Straßenfahrzeugbaus, der Feinoptik oder der Elektrotechnik herum gebildet haben, sind derzeit noch eher die Ausnahme als die Regel.<sup>51</sup> Wegen der geringen Vernetzung haben lokale Schocks – seien es positive oder negative – bisher im Wesentlichen lokale Auswirkungen. In einer solchen Situation könnten die beobachteten Nachbarschaftseffekte vor allem mit dem Aufbau neuer Betriebe im räumlichen Umfeld bestehender Betriebe zu tun haben. Vermutlich spielen auch Suburbanisierungsprozesse in Verdichtungsräumen mit größeren Städten sowie ähnliche Prozesse an der ehemaligen innerdeutschen Grenze eine Rolle. Die Beantwortung der Frage jedoch, welche Einflüsse wo relevant und dominant sind, muss späteren Forschungen überlassen bleiben.

## 2.6 Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen

Unter den Regionen, die Wachstumsimpulse auf ihre räumliche Umgebung ausstrahlen, könnten so genannte Wachstumspole eine prominente Rolle einnehmen. Als Wachstumspole werden üblicherweise hoch verdichtete Regionen angesehen, die selbst eine hohe Wachstumsdynamik aufweisen und dabei positive Wachstumsimpulse auf ihre

---

<sup>51</sup> Detaillierte Fallstudien zu verschiedenen Clustern in Ostdeutschland finden sich u. a. bei *Hessinger et al.* (2000); *Kehrer* (2000). Der festgestellte Mangel an Vernetzung ökonomischer Aktivitäten auf regionaler Ebene ist auch einer der Gründe für den InnoRegio-Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Vgl. *BMBF* (1999); *Eickelpasch* (2001). Eine Bewertung nimmt *Dohse* (2001) vor. Vgl. im Übrigen auch Abschnitt 3.1.2 dieses Berichts.

Umgebung abgeben. Diese Impulse können aus der Verlagerung von Betriebsstätten aus dem Zentrum resultieren, aus intensiven Vorleistungs- oder Absatzverflechtungen, oder aus der Ansiedlung und Expansion von Aktivitäten im Umland, die komplementär zu den im Zentrum angesiedelten Aktivitäten sind. Wenn es in Ostdeutschland tatsächlich Regionen gibt, die besonders starke positive externe Effekte auf ihr geographisches Umfeld ausstrahlen, so könnte die Konvergenz Ostdeutschlands auch dadurch gefördert werden, dass gezielt die Wachstumspole ökonomisch gestärkt werden.

Die bisher vorliegende empirische Evidenz zu diesem Thema ist freilich eher ernüchternd. Für den Zeitraum 1990 bis 1996 beobachtet GEPPERT (1997) zwar eine vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung der Umlandgebiete ostdeutscher Großstädte, die er zumindest zum Teil dem Nachholbedarf bei der Suburbanisierung zuschreibt: Die in Westdeutschland bereits seit Jahrzehnten zu beobachtenden Umlandwanderungen von Einwohnern und Unternehmen sind in ostdeutschen Ballungsräumen nach der Wende quasi im Zeitraffer-Tempo erfolgt. Dabei scheinen aber nicht nur die Engpässe bei Gewerbeflächen und Wohnraum in den ostdeutschen Innenstädten eine Rolle gespielt zu haben, sondern auch die Verzögerungen bei der Modernisierung der Innenstädte durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse und langwierige Planungsprozesse. Anders als in westdeutschen Großstädten, in denen die Suburbanisierung vor allem dadurch getrieben worden ist, dass neue, höher produktive Aktivitäten die älteren, weniger produktiven nach außen drängen, entstand in ostdeutschen Kernstädten weniger Neues; die Suburbanisierung hat Kernstädte eher geschwächt, als Ausdruck ihrer wirtschaftlichen Stärke und Prosperität zu sein.

Zu einem etwas anderen Ergebnis kommen BLIEN und WOLF (2001). Sie haben herausgefunden, dass es, wenn man von den Einflüssen der Wirtschaftsstruktur auf das Wachstum absieht, im Zeitraum 1993 bis 1999 durchaus Anzeichen für Urbanisierungsvorteile in größeren Städten gibt, die das dortige Beschäftigungswachstum tendenziell erhöhen und von daher auch eine mögliche Quelle für Ausstrahlungseffekte sein können. Die Umlandgebiete jedoch scheinen hiervon nicht profitiert zu haben. Für sie wird – wiederum strukturbereinigt – ein eher unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum geschätzt.

Unseres Wissens gibt es zwei Untersuchungen, die explizit versucht haben, Wachstumspole in Ostdeutschland zu identifizieren. SELKE (1991) schreibt Berlin, Dresden, Magdeburg, der Region Halle/Leipzig und dem Thüringer Zentralraum um Erfurt und Jena günstige Voraussetzungen zu, um als Wachstumspole zu fungieren. Und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in seinem Jahresgutachten 1999/2000 sieben Arbeitsmarktregionen als Wachstumspole identifiziert: Leipzig, Dresden, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz und Berlin (SVR (1999), S.116 ff.).<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Die Identifikation der Wachstumspole erfolgte durch eine Clusteranalyse auf der Grundlage von Potenzialfaktoren. In leichter Modifikation der oben genannten Charakteristika definiert der SVR Wachstumspole als Regionen (dort: Arbeitsmarktregionen), die ein besonders hohes Wachstumspotenzial haben. Letzteres umfasst unter anderem eine vergleichsweise reichliche Ausstattung mit Sach-

Der aktuelleren Untersuchung des SVR folgend werden im Folgenden diese sieben Regionen als Wachstumspole angesehen. In leichter Modifikation der SVR-Ergebnisse konzentrieren sich die Untersuchungen hier allerdings auf die (gleichnamigen) Kernstädte der Wachstumspole, d. h. wir bleiben auf der Ebene von Landkreisen und untersuchen die von diesen Kernstädten ausgehenden Ausstrahlungseffekte auf ihre Umlandkreise.<sup>53</sup>

Im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Abschnitt könnte vermutet werden, dass die Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen besonders hoch sind. Möglicherweise sind die identifizierten Nachbarschaftseffekte sogar überwiegend auf den Umkreis von Wachstumspolen beschränkt, während Kreise, die nicht im ihrem Einflussbereich liegen, keine nennenswerten Vorteile aus Nachbarschaftseffekten ziehen. Es erscheint daher sinnvoll, das oben abgeleitete Konvergenzmodell mit dem herausgefundenen Konvergenzzusammenhang noch einmal aufzugreifen und so zu modifizieren, dass es zwischen Ausstrahlungseffekten von Wachstumspolen und den „normalen“ Nachbarschaftseffekten differenzieren kann.

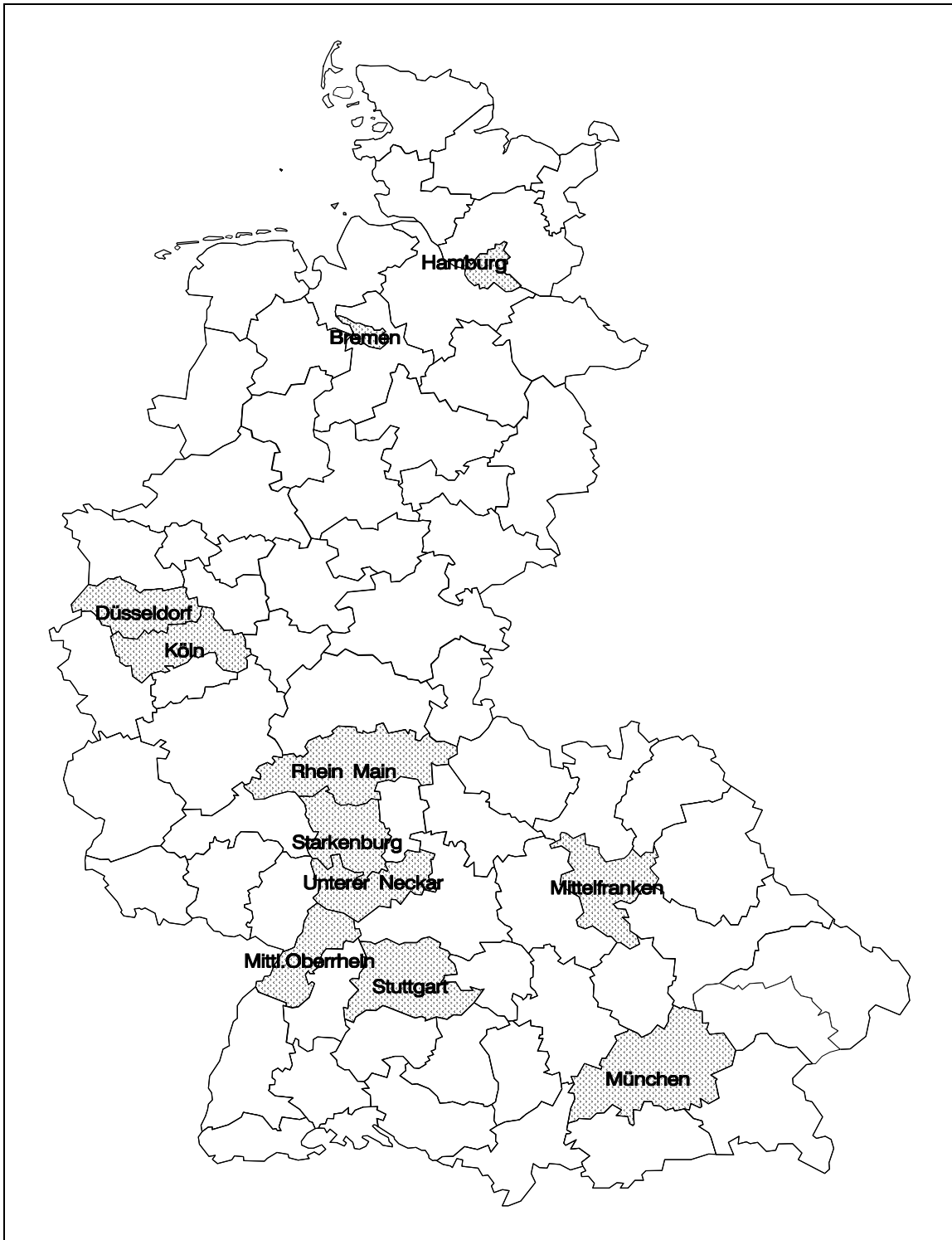
Die Ergebnisse dieser Untersuchung, die in Anhang 2-3 dokumentiert sind, zeigen, dass von den sieben Städten, die vom SVR als Wachstumspole identifiziert wurden, insgesamt keine stärkeren – aber auch keine schwächeren – Ausstrahlungseffekte ausgehen als von den übrigen ostdeutschen Kreisen. In der Tat sind nur zwei der vermeintlichen Pole, Chemnitz (+6,5% p.a.) und Jena (+8,2%), im Zeitraum von 1993 bis 1999 schneller gewachsen als der Durchschnitt der restlichen, Nicht-Pol-Kreise (+5,3%). Alle anderen Städte sind zum Teil deutlich langsamer gewachsen. Insofern stellt sich die Frage, warum Berlin, Dresden, Erfurt, Leipzig und Halle so langsam gewachsen sind, obwohl sie, wie der SVR zutreffend festgestellt hat, besonders hohe Wachstumspotentiale haben, und obwohl es, wie die Ergebnisse der Shift-Share-Regressionen in Kapitel 5.2. zeigen, durchaus Anhaltspunkte für Agglomerationsvorteile gibt, die die Beschäftigungsentwicklung in Kernstädten ostdeutscher Verdichtungsräume forciert haben. Offensichtlich sind diese Kräfte aber nicht stark genug gewesen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben die wachstumshemmenden Kräfte dominiert. Welche Faktoren letzt-

---

und Humankapital, eine hohe Produktivität, eine große Bedeutung des Dienstleistungssektors, hohe Agglomerationsvorteile und eine günstige geographische Lage zu nationalen oder ausländischen Ballungszentren. Die tatsächliche Wachstumsdynamik der Regionen war dagegen kein Identifikationskriterium.

<sup>53</sup> Die Tatsache, dass einige der Umlandkreise zu den vom SVR benannten Polen gehören, weil sie Bestandteil der jeweiligen Arbeitsmarktregion sind, dürfte die Aussagekraft der Analyse nicht tangieren. Es ist zu erwarten, dass es vor allem die Kernstädte sind, die Impulse auf ihr geographisches Umfeld ausstrahlen. Wäre es anders herum, so würde dies in letzter Konsequenz das gesamte Wachstumspol-Konzept obsolet machen. Insofern bedeutet die hier präferierte Definition von Kernstädten als Wachstumspole lediglich eine Schärfung des Focus. Testregressionen, die hier nicht im Detail dokumentiert werden sollen, zeigen, dass sich die im Folgenden abgeleiteten Ergebnisse nicht nennenswert ändern, wenn nicht nur die sieben Städte, sondern auch die übrigen Kreise, die den entsprechenden Arbeitsmarktregionen angehören, als Wachstumspole angesehen werden.

Abbildung 2.6-1:  
Wachstumspole in Westdeutschland – Raumordnungsregionen



Quelle: Bode und Krieger-Boden (2002).

lich für die Wachstumsschwäche der Städte verantwortlich gewesen sind, kann hier nicht im Einzelnen ergründet werden. Aus den in Kapitel 5.3 vorgenommenen Analysen ergeben sich jedoch Anhaltspunkte dafür, dass in diesem Zusammenhang der Beschäftigungsabbau in der öffentlichen Verwaltung und die vergleichsweise ungünstige Wirtschaftsstruktur eine Rolle gespielt haben könnten.

Um eine vergleichende Untersuchung auch für Westdeutschland vornehmen zu können, sind zunächst mögliche Wachstumspole in Westdeutschland zu identifizieren. Da aus der Literatur keine derartigen Untersuchungen bekannt sind, wurde eine eigene Untersuchung vorgenommen, die sich methodisch so weit wie möglich an die Untersuchung des SVR anlehnt (BODE und KRIEGER-BODEN (2002)). Auf der Grundlage verschiedener Potentialfaktoren<sup>54</sup> legen die Ergebnisse einer Clusteranalyse nahe, insgesamt 11 westdeutsche Raumordnungsregionen als Pole zu klassifizieren: Hamburg, Bremen, Düsseldorf, Köln, Rhein-Main (Frankfurt), Starkenburg (Darmstadt), Unterer Neckar (Mannheim/Heidelberg), Mittlerer Oberrhein (Karlsruhe), Stuttgart, Mittelfranken (Nürnberg) und München (vgl. Abbildung 2.6-1). Diese Regionen zeichnen sich durch eine hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte sowie ein hohes Pro-Kopf-Einkommen und eine gute Erreichbarkeit aus, und sie haben einen hohen Anteil an hochqualifizierten Arbeitskräften und Branchen des Tertiären Sektors.

Wie in Anhang 2-3 im Einzelnen ausgeführt wird, finden sich auf der Grundlage ökonomischer Schätzungen für diese westdeutschen Wachstumspole ebenfalls keine signifikanten Ausstrahlungseffekte auf die unmittelbaren Nachbarkreise. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass die Schätzungen für Westdeutschland aus methodischen Gründen weit weniger verlässlich sind als für Ostdeutschland; die Ergebnisse sollten mit äußerster Vorsicht interpretiert werden.

## **2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik**

Über die gesamten 90er Jahre hinweg betrachtet ist Ostdeutschland im wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber Westdeutschland ein gutes Stück weit voran gekommen. Parallel zu dieser „globalen“ Konvergenz gegenüber dem Westen ist aber auch eine „regionale“ und eine „lokale“ Konvergenz festzustellen: Zum einen haben sich die regionalen Einkommens- und Produktivitätsunterschiede zwischen den ostdeutschen Landkreisen, die bereits Anfang der 90er Jahre geringer waren als die zwischen westdeutschen Landkreisen, weiter verringert. Zum anderen gibt es – anders als in Westdeutschland – eine Tendenz zum Abbau der Produktivitätsunterschiede zwischen benachbarten Landkreisen. Aufgrund von Nachbarschaftseffekten steigt die Produktivität in ostdeutschen

---

<sup>54</sup> Es wurden im Wesentlichen die gleichen Potenzialfaktoren verwandt, die auch der SVR heran gezogen hat. Lediglich auf die Einbeziehung des Sachkapitalstocks wurde verzichtet, weil hierzu für westdeutsche Regionen keine Daten vorliegen. Auch wurden als regionale Aggregate Raumordnungs- statt Arbeitsmarktregionen verwandt. Die Ergebnisse werden im Detail in *Bode und Krieger-Boden* (2002) dokumentiert.

Landkreise, deren Nachbarn ein überdurchschnittliches Produktivitätsniveau aufweisen, ceteris paribus schneller als in solchen, die überwiegend von produktivitätsschwächeren Landkreisen umgeben sind.

Seit Mitte der 90er Jahre ist allerdings der („globale“) Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschlands ins Stocken geraten, und auch die („regionale“) Konvergenz zwischen den Kreisen und Raumordnungsregionen innerhalb Ostdeutschland hat sich nicht weiter fortgesetzt. Letzteres ist jedoch keine ostdeutsche Besonderheit gewesen; auch unter den Kreisen und Raumordnungsregionen in Westdeutschland hat es seit Mitte der 90er Jahre eher eine leichte Einkommens- und Produktivitätsdivergenz als eine Konvergenz gegeben.

Die Wachstumsschwäche Ostdeutschlands in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat weite Teile der neuen Länder erfasst; nur wenige Kreise bzw. Raumordnungsregionen konnten sich dem allgemeinen Trend entziehen. Besonders gravierend ist sie bei den Pro-Kopf-Einkommen gewesen. Die Entwicklung der Produktivität ist demgegenüber etwas günstiger verlaufen; vier Fünftel der ostdeutschen Landkreise sind zumindest nicht in nennenswertem Umfang weiter gegenüber dem Westen zurückgefallen. Gleichwohl hat der überwiegende Teil der Regionen, die nach 1996 noch Produktivitäts- bzw. Einkommenszuwächse aufwiesen, rückläufige Beschäftigungs- bzw. Einwohnerzahlen zu verzeichnen gehabt.

Als besonders kritisch sind die Entwicklungen zum einen in den östlichen Landesteilen Sachsens um Görlitz und Hoyerswerda und der vorpommerschen Küstenregion um Greifswald und Stralsund einzuschätzen, die bereits zur Mitte der 90er Jahre am unteren Ende der ostdeutschen Produktivitätsskala standen und in denen die relative Produktivität – trotz umfangreichen Beschäftigungsabbaus – in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch weiter zurückgegangen ist. Zum anderen zeigen diejenigen Regionen eine vergleichsweise schwache Einkommensentwicklung, in denen die gravierenden strukturellen Umwälzungen nach der Wiedervereinigung durch den Erhalt und Aufbau besonders kapitalintensiver (aber arbeitsplatzarmer) Wirtschaftszweige wie der chemischen Grundstoffindustrie oder dem Braunkohlebergbau zu bewältigen gesucht wurden (Dessau, Halle, Leipzig, Lausitz). Zwar hatten Halle, Dessau und der östliche Teil Sachsens in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die höchsten Rückgänge bei der Bevölkerung unter allen ostdeutschen Raumordnungsregionen, doch selbst dies reichte bei weitem nicht aus, um beim Pro-Kopf-Einkommen mit der gesamtdeutschen Entwicklung auch nur Schritt halten zu können.

Vergleichsweise günstig verlief demgegenüber die wirtschaftliche Entwicklung in Südthüringen (Eisenach, Suhl), das – auch wegen Herausbildung des „Automobil-Clusters“ um das Opel-Werk in Eisenach – als einzige ostdeutsche Raumordnungsregion nennenswerte Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen hatte.

Für ein zunehmendes Süd-Nord-Gefälle, wie es sich zur Mitte der neunziger Jahre andeutete, konnten in Ostdeutschland in der zweiten Hälfte der 90er Jahre keine Anzeichen gefunden werden. Weder die Produktivität noch die Pro-Kopf-Einkommen sind in den nördlichen Landesteilen insgesamt merklich niedriger als in den südlichen, und

auch in der Produktivitäts- und Einkommensentwicklung sind keine systematischen Unterschiede festzustellen. Der Grund dafür, dass sich die Tendenz zu einem zunehmenden Süd-Nord-Gefälle nicht weiter fortgesetzt hat, dürfte auch darin liegen, dass sich weite Teile Sachsens – insbesondere die Grenzregionen zu Polen und Tschechien sowie der Raum Leipzig – gegen Ende der Dekade nicht mehr so günstig entwickelt haben wie zuvor.

Eine Ursache für die schwache Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern seit Mitte der 90er Jahre ist die Strukturkrise der Bauwirtschaft, die zur Mitte der 90er Jahre in Ostdeutschland einen doppelt so hohen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung hatte wie in Westdeutschland. War sie in der Phase der wirtschaftlichen Transformation und des Aufbaus aufgrund des erheblichen Nachholbedarfs bei der Infrastruktur, des Wohnungs- und des gewerblichen Baus zunächst eine der treibenden Kräfte der Konvergenz zwischen Ost und West, so hat sie sich mittlerweile eher zu einer „Konvergenzbremse“ entwickelt, weil die sehr hohen Kapazitäten bei rückläufiger Nachfrage nicht mehr ausgelastet werden können. Insofern kann die Wachstumsschwäche Ostdeutschlands in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in einer längerfristigen Perspektive als Teil einer zyklischen Schwankung der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung um den langfristigen Anpassungspfad an das westdeutsche Einkommens- und Produktivitätsniveau angesehen werden. Wären die hohen Kapazitäten im Baugewerbe, die heute zum Teil nicht mehr benötigt werden, Anfang der 90er Jahre *nicht* aufgebaut worden, so hätte Ostdeutschland in dieser Zeit im Einkommen und der Produktivität nicht so schnell gegenüber dem Westen aufholen können, und die Abschwächung des Wachstums in der zweiten Hälfte wäre geringer ausgefallen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel Sachsens, das zunächst in der ersten Hälfte der 90er Jahre – auch wegen der dort starken Expansion der Bauwirtschaft – zu den wachstumsstärksten ostdeutschen Regionen gehörte, nach 1996 im Gegenzug aber auch überdurchschnittlich stark unter der Strukturkrise in der Bauwirtschaft litt und aus der Spitzengruppe der wachstumstärksten Regionen herausfiel.

Über die Beschreibung des regionalen Konvergenzprozesses in Ostdeutschland hinaus wurden in diesem Kapitel auch einige Aspekte untersucht, die dazu beitragen können, die künftigen Wachstumsperspektiven ostdeutscher Regionen besser zu beurteilen.

So wurden keine klaren Anzeichen dafür gefunden, dass sich die regionalen Produktivitäts- und Einkommenshierarchien in Ostdeutschland bereits so weit verfestigt haben, dass es insbesondere produktivitätsschwache, arme Regionen schwer haben könnten, ihren Rückstand aufzuholen. Insbesondere in der Produktivitätshierarchie war die Mobilität der Kreise in den 90er Jahren deutlich höher als in Westdeutschland; auch ist sie über die Zeit hinweg nicht merklich zurückgegangen. Bei den Pro-Kopf-Einkommen stellt sich die Situation allerdings etwas anders dar; hier waren die Veränderungen in den regionalen Einkommensstrukturen innerhalb Ostdeutschlands sogar geringer als in Westdeutschland. Als ein wesentlicher Grund hierfür ist die – zumindest im Vergleich zu Westdeutschland – hohe Wanderungsbereitschaft in der Bevölkerung anzusehen. Die Mobilität besteht bei den Pro-Kopf-Einkommen nicht in erster Linie darin, dass sich die durchschnittlichen Einkommen verändern, sondern darin, dass sich die Bevölkerungs-

zahlen den ökonomischen Gegebenheiten anpassen – sei es durch Abwanderungen aus, oder sei es durch eine geringere Fertilität in Regionen, in denen die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven besonders ungünstig sind.

Ein weiterer Aspekt, der insbesondere bei der Konzeption räumlich selektiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen von Bedeutung sein könnte, ist die Rolle regionaler Nachbarschaftseffekte, die dazu führen, dass sich die Regionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in nennenswertem Ausmaß gegenseitig beeinflussen. Es wurde gezeigt, dass es zwischen benachbarten ostdeutschen Kreisen in den 90er Jahren positive ökonomische Wechselwirkungen gegeben hat, und dass sich diese vor allem in einem lokalen Konvergenzzusammenhang äußern: Kreise, deren Nachbarkreise eine vergleichsweise hohe Arbeitsproduktivität hatten, sind *ceteris paribus* schneller gewachsen als Kreise, in deren räumlichem Umfeld die Produktivität niedriger war.

Hierin unterscheiden sich die ostdeutschen Kreise von den westdeutschen. Zwar spielen regionale Nachbarschaftseffekte auch in Westdeutschland eine Rolle. Dort bestehen sie aber nicht in einem lokalen Konvergenzzusammenhang, sondern sind – ähnlich wie in den USA – eher darauf zurückzuführen, dass sich (unerwartete) Schocks über den Raum hinweg ausbreiten. Die Ursachen für diese Unterschiede konnten in der vorliegenden Untersuchung nicht ergründet werden. Gleichwohl kann vermutet werden, dass die Dominanz des Konvergenzzusammenhangs ein Indiz dafür ist, dass sich die Raumstruktur in Ostdeutschland noch stärker im Fluss befindet als die in Westdeutschland, wo sich über die letzten zumindest 50 Jahre hinweg vergleichsweise intensive interregionale Zuliefer- und Absatzverflechtungen herausgebildet und verfestigt haben. Netzwerke von unternehmerischen Zuliefer- und Absatzverflechtungen, die die räumlichen Interdependenzen in Westdeutschland zu prägen scheinen, sind in Ostdeutschland noch vergleichsweise gering ausgeprägt oder zumindest räumlich noch eng begrenzt. Die Automobil-Cluster um Zwickau und Eisenach oder das Elektrotechnik-Cluster um Dresden sind noch eher die Ausnahme als die Regel.

Von den vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1999/2000 identifizierten sieben ostdeutschen Wachstumspolen (Leipzig, Dresden, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz und Berlin) sind nach Maßgabe der Produktivität im Zeitraum 1993 bis 1999 keine größeren – und keine geringeren – wirtschaftlichen Impulse auf ihre Umlandgebiete ausgegangen als von anderen Regionen in Ostdeutschland. Obwohl diese Städte von den Potentialfaktoren (u. a. Sach- und Humankapitalausstattung, geographische Lage, ökonomischer Verdichtungsgrad) her in der Tat besonders günstige Voraussetzungen für ein rasches Wirtschaftswachstum haben, und obwohl es durchaus Anhaltspunkte für wachstumsfördernde Agglomerationsvorteile in ostdeutschen Zentren gibt (vgl. Kapitel 5.2), konnten sie diese offenbar nicht in größerem Maße ausnutzen. Die meisten von ihnen sind in den 90er Jahren nicht schneller gewachsen als andere Regionen, die weniger günstige Voraussetzungen hatten. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob eine Konzentration des regionalpolitischen Förderinstrumentariums auf die Wachstumspole tatsächlich die gewünschten großflächigen Entwicklungsimpulse mit sich bringt – es sei denn, sie trägt



dazu bei, die Wachstumsschwäche der Pole selbst zu überwinden. In diesem Fall wäre mittel- bis langfristig auch eine Intensivierung der Ausstrahlungseffekte möglich.

In Zukunft dürfte die wirtschaftliche Konvergenz Ostdeutschlands gegenüber dem Westen noch eine gewisse Zeit lang durch die Strukturkrise in der Bauwirtschaft belastet werden. Auch ist es fraglich, ob der Konvergenzprozess nach Abschluss der Strukturbereinigung in der Bauwirtschaft wieder eine derart hohe Geschwindigkeit aufnehmen wird wie Anfang der 90er Jahre, als er durch die immensen Bauinvestitionen angetrieben wurde. Die Erkenntnisse des vorliegenden Kapitels ergeben jedoch keine Anhaltspunkte für die Befürchtung, dass der Konvergenzprozess seit Mitte der 90er Jahre dauerhaft zum Stillstand gekommen ist. Insbesondere das Verarbeitende Gewerbe hat sich, wie Kapitel 1 zeigt, mittlerweile zu einer Stütze des Konvergenzprozesses entwickelt.

Eine Strategie zur Bewältigung des Anpassungsprozesses an das westdeutsche Einkommensniveau ist und bleibt freilich der Abbau von auf Dauer unrentablen Arbeitsplätzen und die Abwanderung von Menschen, die in ihrer Region keine Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven sehen. Auch wenn diese Strategie vielfach als kritisch angesehen wird, so dürfte sie für einige Regionen doch ein notwendiger Schritt auf dem Weg zur wirtschaftlichen Gesundung sein.

Um die Konvergenz Ostdeutschlands im Allgemeinen, und derjenigen ostdeutschen Regionen, die durch die Krise der Bauwirtschaft besonders betroffen sind, im Besonderen kurzfristig zusätzliche Impulse zu geben, wäre es zwar möglich, die noch ausstehenden Infrastrukturinvestitionen zeitlich vorzuziehen. Der längerfristige Anpassungsbedarf der Bauwirtschaft wäre damit aber nicht zu verringern; die notwendige Strukturbereinigung würde lediglich weiter in die Zukunft verschoben werden – und dann um so gravierendere Einschnitte mit sich bringen. Aus dieser Perspektive heraus gesehen wäre es auch als kritisch anzusehen, wenn die Politik den Unternehmen und Beschäftigten im Baugewerbe, aber auch jungen Menschen, die in Ostdeutschland eine Berufsausbildung anstreben, ermutigen würde, längerfristig auf eine positive Entwicklung der Bauwirtschaft zu setzen.

## Anhang 2-1

Tabelle A2-1: Ostdeutsche Kreise

Nr.	KFZ-KZ	Land	Kreis	Nr.	KFZ-KZ	Land	Kreis
16077	ABG	TH	Altenburger Land	14182	MW	SAC	Mittweida
15370	SAW	SAH	Altmarkkreis Salzwedel	14383	MTL	SAC	Muldentalkreis
15151	AZE	SAH	Anhalt-Zerbst	12064	MOL	BRB	Märkisch-Oderland
14171	ANA	SAC	Annaberg	13056	MÜR	MVP	Müritz
15352	ASL	SAH	Aschersleben-Staßfurt	13002	NB	MVP	Neubrandenburg
14191	AU	SAC	Aue-Schwarzenberg	14284	NOL	SAC	Niederschles. Oberlausitzkr.
13051	DBR	MVP	Bad Doberan	16062	NDH	TH	Nordhausen
12060	BAR	BRB	Barnim	13057	NVP	MVP	Nordvorpommern
14272	BZ	SAC	Bautzen	13058	NWM	MVP	Nordwestmecklenburg
11000	B	B	Berlin	12065	OHV	BRB	Oberhavel
15153	BBG	SAH	Bernburg	12066	OSL	BRB	Oberspreewald-Lausitz
15154	BTF	SAH	Bitterfeld	12067	LOS	BRB	Oder-Spree
12051	BRB	BRB	Brandenburg Havel	15362	OK	SAH	Ohre-Kreis
15256	BLK	SAH	Burgenlandkreis	12068	OPR	BRB	Ostprignitz-Ruppin
15355	BÖ	SAH	Bördekreis	13059	OVP	MVP	Ostvorpommern
14161	C	SAC	Chemnitz	13060	PCH	MVP	Parchim
14173	C	SAC	Chemnitzer Land	14166	PL	SAC	Plauen
12052	CB	BRB	Cottbus	12054	P	BRB	Potsdam
12061	LDS	BRB	Dahme-Spreewald	12069	PM	BRB	Potsdam-Mittelmark
14374	DZ	SAC	Delitzsch	12070	PR	BRB	Prignitz
13052	DM	MVP	Demmin	15364	QLB	SAH	Quedlinburg
15101	DE	SAH	Dessau	14285	RG	SAC	Riesa-Großenhain
14262	DD	SAC	Dresden	13003	HRO	MVP	Rostock
14375	DL	SAC	Döbeln	13061	RÜG	MVP	Rügen
16061	EIC	TH	Eichsfeld	16074	SHK	TH	Saale-Holzland-Kreis
12062	EE	BRB	Elbe-Elster	16075	SOK	TH	Saale-Orla-Kreis
16051	EF	TH	Erfurt	16073	SLF	TH	Saalfeld-Rudolstadt
12053	FF	BRB	Frankfurt(Oder)	15265	SK	SAH	Saalkreis
14177	FG	SAC	Freiberg	15266	SGH	SAH	Sangerhausen
16052	G	TH	Gera	16066	SM	TH	Schmalkalden-Meiningen
16067	GTH	TH	Gotha	13004	SN	MVP	Schwerin
13001	HGW	MVP	Greifswald	15367	SBK	SAH	Schönebeck
16076	GRZ	TH	Greiz	16072	SON	TH	Sonneberg
14263	GR	SAC	Görlitz	12071	SPN	BRB	Spree-Neiße
13053	GÜ	MVP	Güstrow	15363	SDL	SAH	Stendal
15357	HBS	SAH	Halberstadt	14188	STL	SAC	Stollberg
15202	HAL	SAH	Halle(Saale)	13005	HST	MVP	Stralsund
12063	HVL	BRB	Havelland	16054	SHL	TH	Suhl
16069	HBN	TH	Hildburghausen	14287	PIR	SAC	Sächsische Schweiz
14264	HY	SAC	Hoyerswerda	16068	SÖM	TH	Sömmerda
16070	IK	TH	Ilm-Kreis	12072	TF	BRB	Teltow-Fläming

Nr.	KFZ-KZ	Land	Kreis	Nr.	KFZ-KZ	Land	Kreis
16053	J	TH	Jena	14389	TG	SAC	Torgau-Oschatz
15358	JL	SAH	Jerichower Land	12073	UM	BRB	Uckermark
14292	KM	SAC	Kamenz	13062	UER	MVP	Uecker-Randow
16065	KYF	TH	Kyffhäuserkreis	16064	UH	TH	Unstrut-Hainich-Kreis
15159	KÖT	SAH	Köthen	14178	V	SAC	Vogtlandkreis
14365	L	SAC	Leipzig	16063	WAK	TH	Wartburgkreis
14379	L	SAC	Leipziger Land	16055	WE	TH	Weimar
13054	LWL	MVP	Ludwigslust	16071	WE	TH	Weimarer Land
14286	LÖB	SAC	Löbau-Zittau	15268	WSF	SAH	Weißenfels
15303	MD	SAH	Magdeburg	14290	DW	SAC	Weißeritzkreis
15260	ML	SAH	Mansfelder Land	15369	WR	SAH	Werningerode
13055	MST	MVP	Mecklenburg-Strelitz	13006	HWI	MVP	Wismar
14280	MEI	SAC	Meißen-Radebeul	15171	WB	SAH	Wittenberg
15261	MER	SAH	Merseburg-Querfurt	14167	Z	SAC	Zwickau
14181	MEK	SAC	Mittl. Erzgebirgskreis	14193	Z	SAC	Zwickauer Land

Tabelle A2-2:

## Regionale Konvergenz und Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland 1992 bis 2000

- Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Raumordnungsregionen und Bundesländern -

	Mittelwert		Standardabweichung		Variationskoeffizient <sup>a</sup>	
	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer
<i>West- und Ostdeutschland</i>						
1992	1	1	0,324	0,407	32,4	40,7
1994	1	1	0,251	0,317	25,1	31,7
1996	1	1	0,237	0,298	23,7	29,8
1998	1	1	0,245	0,309	24,5	30,9
2000 <sup>c</sup>	1	1	0,262	0,326	26,2	32,6
<i>Ostdeutschland</i>						
1992	0,524	0,586	0,133	0,230	25,4	39,2
1994	0,683	0,710	0,113	0,168	16,6	23,7
1996	0,725	0,738	0,100	0,139	13,8	18,8
1998	0,719	0,728	0,090	0,122	12,5	16,8
2000 <sup>c</sup>	0,688	0,703	0,094	0,130	13,6	18,5
<i>Westdeutschland</i>						
1992	1,148	1,248	0,197	0,253	17,2	20,2
1994	1,099	1,174	0,192	0,249	17,5	21,2
1996	1,085	1,157	0,200	0,252	18,4	21,8
1998	1,087	1,163	0,210	0,268	19,3	23,0
2000 <sup>c</sup>	1,097	1,178	0,218	0,271	19,9	23,0

<sup>a</sup> Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100. – <sup>b</sup> Raumordnungsregionen. – <sup>c</sup> Geschätzt.

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

Tabelle A2-3:

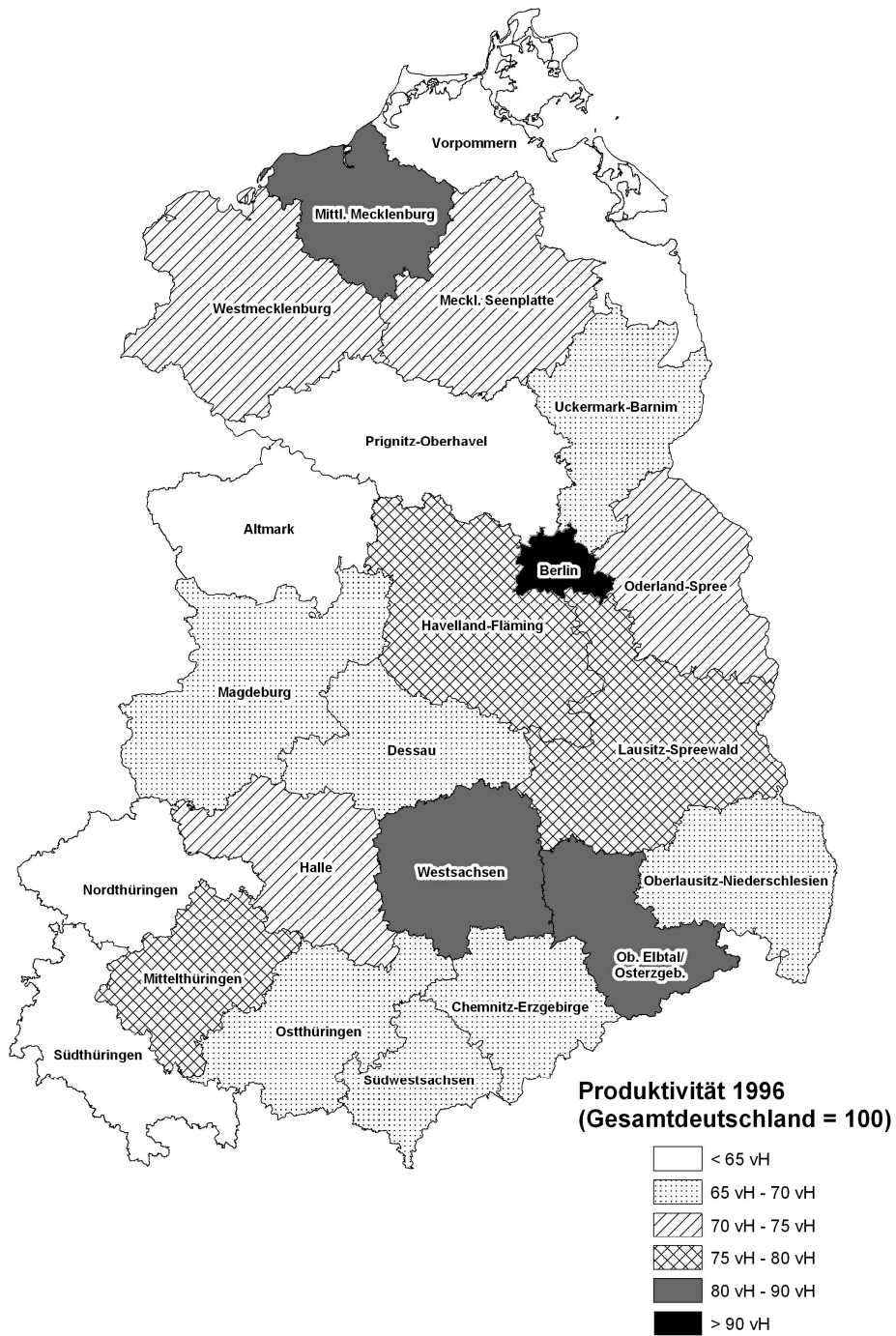
Regionale Konvergenz und Divergenz der Produktivitäten in Deutschland 1992 bis 2000  
- Mittelwerte, Standardabweichungen und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Raumordnungsregionen und Bundesländern -

	Mittelwert		Standardabweichung		Variationskoeffizient <sup>a</sup>	
	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer	ROR <sup>b</sup>	Bundesländer
<i>West- und Ostdeutschland</i>						
1992	1	1	0,253	0,306	25,3	30,6
1994	1	1	0,173	0,207	17,3	20,7
1996	1	1	0,162	0,195	16,2	19,5
1998	1	1	0,163	0,198	16,3	19,8
2000 <sup>c</sup>	1	1	0,163	0,198	16,3	19,8
<i>Ostdeutschland</i>						
1992	0,589	0,660	0,107	0,202	18,2	30,6
1994	0,741	0,780	0,078	0,137	10,5	17,5
1996	0,769	0,798	0,067	0,118	8,7	14,8
1998	0,771	0,795	0,063	0,106	8,1	13,3
2000 <sup>c</sup>	0,771	0,795	0,062	0,106	8,1	13,3
<i>Westdeutschland</i>						
1992	1,128	1,204	0,103	0,098	9,2	8,1
1994	1,080	1,132	0,100	0,097	9,3	8,6
1996	1,072	1,121	0,106	0,111	9,9	9,9
1998	1,071	1,123	0,109	0,120	10,2	10,6
2000 <sup>c</sup>	1,071	1,123	0,109	0,120	10,2	10,6

<sup>a</sup> Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100. – <sup>b</sup> Raumordnungsregionen. – <sup>c</sup> Geschätzt.

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

Abbildung A2-1a:  
 Regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands – Anfangsniveau 1996 nach 23  
 Raumordnungsregionen

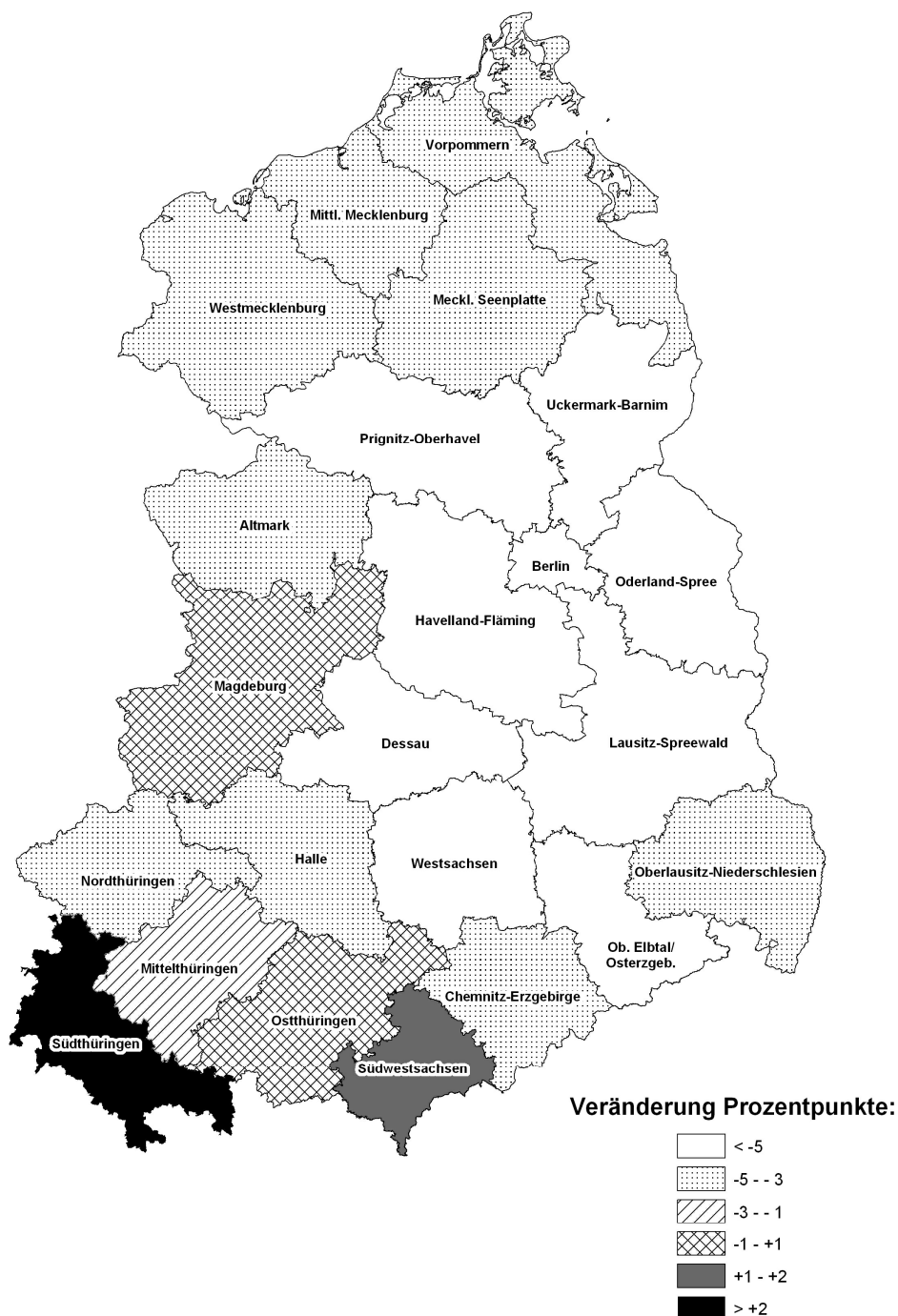


<sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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

Abbildung A2-1b:

Regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands – Veränderung der relativen Pro-Kopf-Einkommen 1996 bis 2000 nach 23 Raumordnungsregionen



<sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner relativ zum Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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

Abbildung A2-2a:  
Regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands – Anfangsniveau 1996 nach 23 Raumordnungsregionen

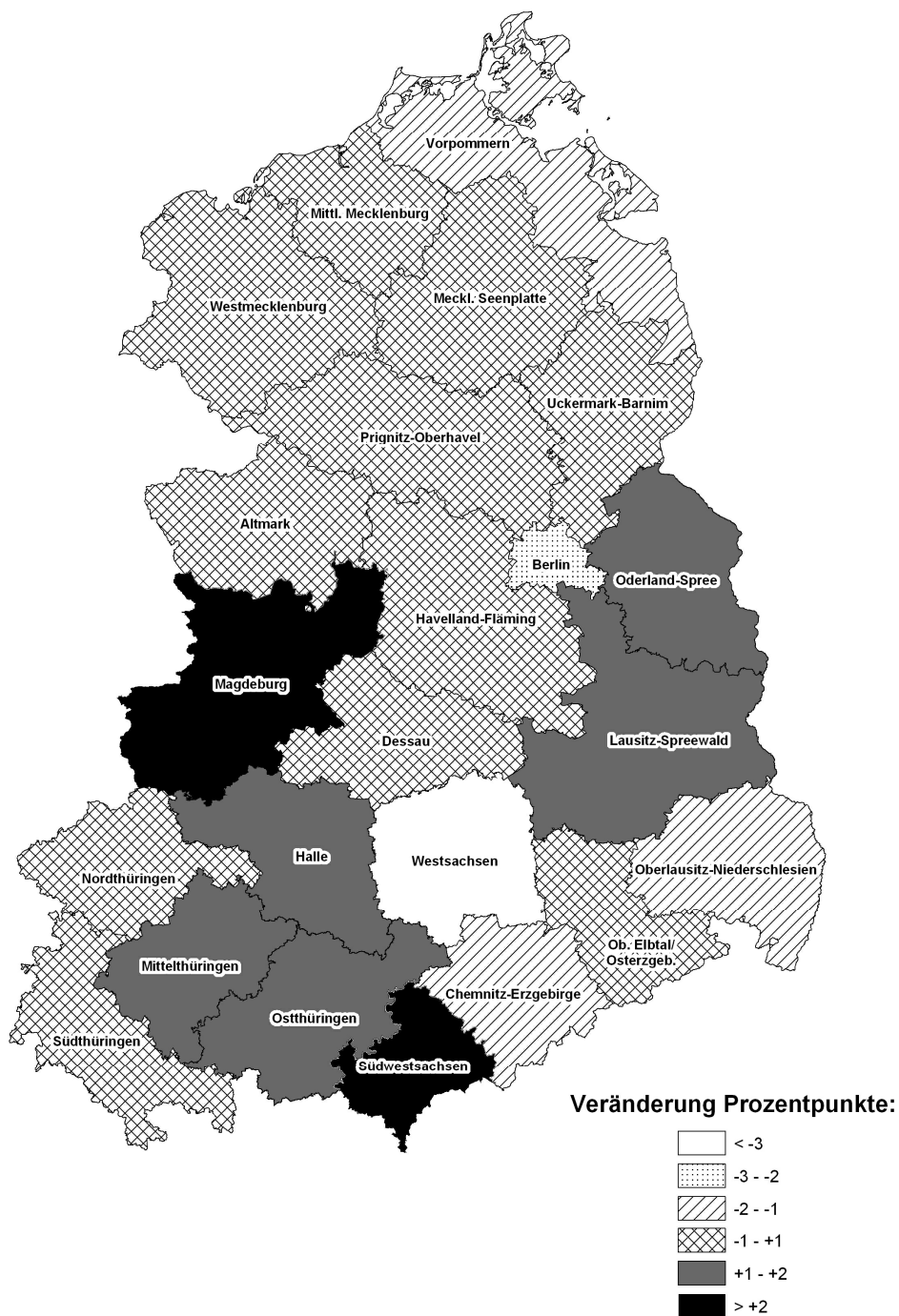


<sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigem relativ zum Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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

Abbildung A2-2b:

Regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands – Veränderung der relativen Produktivität 1996 bis 2000 nach 23 Raumordnungsregionen -



<sup>a</sup> Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigem relativ zum Durchschnitt über alle 97 Raumordnungsregionen in Deutschland. – <sup>b</sup> Veränderung relativ zum Bundesdurchschnitt (+: Konvergenz; -: Divergenz).

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



## Anhang 2-2:

### Ökonometrische Schätzungen zur Identifikation von Nachbarschaftseffekten

#### *Ostdeutschland*

Der Ansatz der so genannte Konvergenzregressionen, der von Barro und Sala-I-Martin Anfang der 90er Jahre eingeführt (vgl. z. B. BARRO, SALA-I-MARTIN (1991)) und von verschiedenen Autoren auch auf Regionen in Westdeutschland angewandt wurde (u. a. SEITZ (1995); NIEBUHR (1999); BODE (1998a, 1998b)), besteht darin, zu überprüfen, ob reiche Regionen langsamer wachsen als arme – und umgekehrt. Dazu wird auf der Grundlage eines Regionenquerschnitts die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens (oder der Produktivität) auf das Einkommen (die Produktivität) am Anfang des durch die Wachstumsrate abgebildeten Zeitraums regressiert. Zeigt das Einkommensniveau einen negativen Einfluss auf das Wachstum, so schließt man daraus auf eine Konvergenz (Arme wachsen *ceteris paribus* schneller); hat es einen positiven Einfluss, so nimmt man eine Divergenz an.

Um zufallsbedingte Verzerrungen aufgrund von „Galton’s Fallacy“ zu verringern, werden Start- und Endpunkt der Untersuchungsperiode jeweils als Zweijahres-Durchschnitte berechnet; als Startpunkt wird der Durchschnitt der Jahre 1992 und 1994 (sprich: 1993) definiert, als Endpunkt der Durchschnitt aus 1998 und 2000 (sprich: 1999).<sup>55</sup>

Im Grundmodell, das als eine Art Benchmark fungiert, wird die durchschnittlichen Wachstumsraten der Produktivität in den einzelnen Kreisen ( $WR_{9399,t}$ ) durch die (logarithmierte) Produktivität im Anfangsjahr ( $Y_{93,t}$ ) erklärt:

$$WR_{9399,t} = a + b \cdot \ln Y_{93,t} + u_t \quad (1)$$

wobei  $a$  und  $b$  die zu schätzenden Konstanten sind und der oben bereits beschriebene Konvergenzparameter,  $u_t$  das Residuum ist.

Die Ergebnisse der Schätzung des Grundmodells für die Produktivität in ostdeutschen Kreisen gibt Tabelle A2-4 wieder.<sup>56</sup> Der signifikant negative Schätzer der Produktivität im Anfangsjahr 1993 im Grundmodell (1. Spalte) deutet zwar, wie zu erwarten war, auf eine Konvergenz in den Produktivitätsniveaus im Untersuchungszeitraum hin. Die Er-

---

<sup>55</sup> Die halbierte Summe der Bruttowertschöpfung aus beiden Jahren (1992 und 1994 bzw. 1998 und 2000) wird durch die halbierte Summe der Erwerbstätigen dividiert. Der Literatur folgend werden alle Daten logarithmiert, sodass sich die (durchschnittliche jährliche) Wachstumsrate als Differenz der logarithmierten Produktivitäten zum End- und Anfangszeitpunkt dividiert durch 6 ergibt.

<sup>56</sup> Der Einfluss der kreisfreien Stadt Hoyerswerda auf die Schätzergebnisse musste durch eine Dummy neutralisiert werden, weil das dort ausgesprochen niedrige Produktivitätswachstum durch das Konvergenzmodell nicht in befriedigendem Umfang erklärt werden kann. Das Residuum ist so hoch, dass es die Schätzergebnisse für die übrigen Kreise und auch die verschiedenen Teststatistiken verzerrt.

gebnisse sind jedoch wenig befriedigend, weil es offenbar noch Korrelationen zwischen benachbarten Regionen gibt, die das Grundmodell nicht erfasst: Die Teststatistiken am Fuße der Tabelle weisen sowohl auf eine signifikante räumliche Autokorrelation (LM(terr)) als auch auf eine signifikante räumliche Lag-Abhängigkeit (LM(lag)) hin.<sup>57</sup> Am höchsten ist die Intensität dieser Korrelationen, wenn als Nachbarn die direkten Nachbarn definiert werden; etwas niedriger (aber ebenfalls signifikant) sind die überprüften Einflüsse, wenn alle Kreise im Umkreis von 60 km als Nachbarn definiert und mit inversen Distanzen gewichtet werden.

Welche der drei oben beschriebenen Formen von Nachbarschaftseffekten verursacht nun diese Korrelation? Zunächst wird geprüft, ob es sich dabei um Wachstumscluster handelt, die dadurch charakterisiert sind, dass die erwartete, gleichgewichtige Wachstumsrate von den realisierten Wachstumsraten in benachbarten Regionen abhängt. In der räumlichen Ökonometrie ist dies der typische Fall der räumlich verzögerten endogenen Variable.<sup>58</sup> Als zusätzliche Variable wird der Durchschnitt der Wachstumsraten der Produktivität in den direkt benachbarten Kreisen in das Grundmodell einbezogen und eine erneute Schätzung vorgenommen.<sup>59</sup> Die Ergebnisse (Spalte 2 in Tabelle A2-4) zeigen, dass das Produktivitätswachstum in Nachbarregionen keinen nennenswerten Einfluss auf das Wachstum in einer Region hat: Der Schätzer (Zeile: ‚Wachstum Nachbarn‘) ist nicht signifikant von null verschieden (Prob=0,36) und der LM(terr)-Test zeigt an, dass der durch das Grundmodell nicht erklärte Zusammenhang zwischen benachbarten Kreisen nach wie vor in den Residuen enthalten ist. Er kann mithin durch Wachstumscluster nicht erklärt werden.<sup>60</sup>

Als Nächstes wird überprüft, ob die bisher unerklärten räumlichen Interdependenzen auf einen Wachstumsschock-Zusammenhang zurückzuführen sind. In der räumlichen Ökonometrie ist dies der typische Fall der räumlichen Autokorrelation, deren Korrektur derart erfolgt, dass die Schätzfunktion (Grundmodell) um eine Variable ergänzt wird, die den Einfluss der Residuen der Nachbarregionen auf das Produktivitätswachstum in einer Region erfassen soll. Die Schätzergebnisse (vgl. Spalte 3 in Tabelle A2-4) zeigen

<sup>57</sup> Während der LM(terr)-Test überprüft, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen dem Residuum eines jeden Kreises und den *Residuen* seiner Nachbarregionen gibt, überprüft der LM(lag) Test, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen dem Residuum eines jeden Kreises und den *Wachstumsraten der Produktivität* in den Nachbarkreisen gibt.

<sup>58</sup> Der Begriff der ‚verzögerten Endogenen‘ spiegelt die Analogie zur Zeitreihenanalyse wider. Während sie dort die zeitlich verzögerte erklärende Variable (z. B. Produktivitätswachstum im Vorjahr) ist, ist sie im vorliegenden Fall räumlich verzögert (d. h. Produktivitätswachstum der Nachbarregionen).

<sup>59</sup> Direkt benachbarte Kreise deshalb, weil der LM(lag)-Test im Grundmodell für diese Abgrenzung von Nachbarschaften die geringste Irrtumswahrscheinlichkeit ausweist.

<sup>60</sup> Ein zusätzliches Indiz dafür, dass die räumlichen Interdependenzen nicht auf Wachstumscluster zurückzuführen sind, bietet der in der letzten Zeile von Tabelle A2-4 dokumentierte Likelihood-Ratio-Test. Er vergleicht das Wachstumscluster- mit dem Grundmodell und stellt fest, dass es keinen signifikanten Unterschied zwischen beiden Modellen gibt. Die zusätzlich eingeführte erklärende Variable hat also praktisch keine Erklärungskraft.

jedoch, dass auch die Produktivitätsschocks in Nachbarregionen keinen Einfluss ausüben: Wiederum ist der entsprechende Schätzer (vgl. Zeile ‚Residuen Nachbarn‘) nicht signifikant von null verschieden (Prob=0,45), der LR-Test in der letzten Zeile zeigt keine nennenswerte Verbesserung der Erklärungskraft gegenüber dem Grundmodell an, und der LM(lag)-Test findet nach wie vor unerklärte Nachbarschaftseffekte in den Residuen.

Tabelle A2-4:

Tests auf Form der Nachbarschaftseffekte bei der Produktivität zwischen ostdeutschen Landkreisen 1992/94 bzw. 1998/2000 auf der Grundlage von Konvergenzregressionen<sup>a</sup>

	Grundmodell		Wachstumscluster		Wachstumsschock		Konvergenz-zusammenhang	
	(1) OLS		(2) ML		(3) ML		(4) OLS	
	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>
Konstante	0,914	0,00	0,914	0,00	0,949	0,00	0,655	0,00
Produktivität 1993	-0,080	0,00	-0,079	0,00	-0,083	0,00	-0,081	0,00
Wachstum Nachbarn <sup>c</sup>	–		-0,097	0,36	–		–	
Residuen Nachbarn <sup>c</sup>	–		–		0,096	0,45	–	
Produktivität Nachbarn <sup>c</sup>	–		–		–		0,025	0,02
Dummy Hoyerswerda	-0,030	0,01	-0,027	0,01	-0,026	0,01	-0,028	0,00
Anzahl Regionen	112		112		112		112	
R <sup>2</sup>	0,44		.		.		0,47	
Log-Likelihood	362,7		363,1		363		365,5	
AIC <sup>d</sup>	-719,3		-718,3		-719,9		-723,0	
Moran's I <sup>e, i</sup>	D	0,19	.		.		D	0,38
LM(terr) <sup>f, i</sup>	N	0,01	N	0,00	.		N	0,16
LM(lag) <sup>g, i</sup>	N	0,01	.		N	0,00	N	0,17
LR-Test: signifikanz der räumlichen Abhängigkeit <sup>h</sup>	–		0,97	0,33	0,63	0,43	5,60	0,02

<sup>a</sup> Querschnittsregressionen für 112 ostdeutsche Landkreise; zu erklärende Variable: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (Herstellungskosten) je Erwerbstätigem; Anfangsjahr: Durchschnitt der Jahre 1992 und 1994, Endjahr: Durchschnitt der Jahre 1998 und 2000. – <sup>b</sup> Irrtumswahrscheinlichkeit; Werte kleiner als 0,05 deuten auf statistisch signifikante Einflüsse hin. – <sup>c</sup> Direkte Nachbarn (gemeinsame Grenze). – <sup>d</sup> Akaike-Informationskriterium: je kleiner der Wert ist, desto höher ist die Erklärungskraft des Modells. – <sup>e</sup> Moran's I-Test auf räumliche Abhängigkeit. – <sup>f</sup> Lagrange Multiplikator-Test auf räumliche Autokorrelation. – <sup>g</sup> Lagrange Multiplikator-Test auf räumliche Lag-Abhängigkeit. – <sup>h</sup> Likelihood-Ratio-Test auf Signifikanz der jeweils überprüften Form von Nachbarschaftseffekten. – <sup>i</sup> Wiedergegeben wird jeweils nur der Test mit der niedrigsten Irrtumswahrscheinlichkeit. Abgrenzung der Nachbarn: N: direkte Nachbarn; D: inverse Distanzen bis maximal 60 km.

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

Schließlich wird als Drittes überprüft, ob die räumlichen Interdependenzen auf einen Konvergenzzusammenhang zurückzuführen sind, der dadurch charakterisiert ist, dass Kreise, deren Nachbarn eine absolut gesehen hohe Produktivität aufweisen, schneller (oder auch langsamer) wachsen als Kreise, deren Nachbarn eine niedrige Produktivität aufweisen. Dies ist in der räumlichen Ökonometrie der Fall der räumlich verzögerten

*erklärenden* Variable. Die Schätzfunktion wird um eine erklärende Variable ergänzt, die das durchschnittliche Produktivitätsniveau in den Nachbarregionen wiedergibt. Wie die Ergebnisse in der 4. Spalte von Tabelle A2-4 zeigen, ist die durchschnittliche Produktivität der Nachbarkreise in der Tat geeignet, die bisher unerklärten Nachbarschaftseffekte in befriedigendem Umfang zu erklären: Der Schätzer (vgl. Zeile ‚Produktiv. Nachbarn‘) ist signifikant größer als null, der LR-Test in der letzten Zeile bestätigt, dass die Erklärungskraft des Konvergenzmodells deutlich höher ist als die des Grundmodells, und die LM-Teststatistiken können keine unerklärten Nachbarschaftseffekte mehr in den Residuen finden.

Nachdem die Form der Nachbarschaftseffekte gefunden ist, kann man der Frage nachgehen, welche räumliche Tragweise diese Effekte haben, d. h. ob sie tatsächlich nur zwischen direkten Nachbarn wirken, wie bisher unterstellt wurde, oder ob sie in nennenswertem Umfang auch noch in größerer Entfernung spürbar sind. Hierzu wird die Schätzung 4 (vgl. Tabelle A2-4) mit einer Schätzung gleichen Typs verglichen, in der in die Variable, die die Produktivitätsniveaus der Nachbarn beschreibt, nicht nur direkte Nachbarn, sondern alle Kreise im Umkreis von 60 km eingehen. Die Ergebnisse, die hier nicht in tabellarischer Form dargestellt werden sollen, sprechen eher für die Bedeutung der direkten Nachbarschaft.<sup>61</sup>

### ***Westdeutschland***

Die Ergebnisse einer vergleichbaren Untersuchung für die 327 westdeutschen Landkreise finden sich in Tabelle A2-5. Sie bestätigen zunächst den in Kapitel 2.2 abgeleiteten Befund, dass es in Westdeutschland in den 90er Jahren keine Konvergenz gegeben hat; das Produktivitätsniveau in 1993 hat keinen signifikanten Einfluss auf das Produktivitätswachstum in den nachfolgenden Jahren. Sie zeigen weiterhin, dass das Grundmodell ohne Berücksichtigung räumlicher Interdependenzen unbefriedigende Ergebnisse liefert, weil die Residuen der Moran's I- Teststatistik zufolge eine noch unerklärte räumliche Systematik enthalten. Diese kann sowohl auf ein Wachstumscluster (vgl. Spalte 2) als auch durch einen Wachstumsschock-Zusammenhang (vgl. Spalte 3) erklärt werden: Sowohl das Produktivitätswachstum als auch die Residuen der direkten Nachbarregionen zeigen einen signifikanten Einfluss auf das Wachstum. Anhaltspunkte für einen Konvergenzzusammenhang (vgl. Spalte 4) gibt es hingegen nicht.

Um zwischen Wachstumscluster und Wachstumsschock-Zusammenhang zu diskriminieren, wird die sog. Common-Factor-Hypothese im Rahmen des Wachstumsschock-Modells getestet (letzte Zeile in Tabelle A2-5). Dass die Hypothese bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 9% nicht abgelehnt wird, ist als Indiz dafür zu interpretieren, dass das Schockmodell dem Wachstumscluster-Modell vorzuziehen ist.

---

<sup>61</sup> Im Grunde sind beide geeignet, die Nachbarschaftseffekte in befriedigendem Maße zu erklären; die Regressionsergebnisse unterscheiden sich nur geringfügig: Die (log-) Likelihood ist bei inversen Distanzen (365,1) etwas niedriger als bei direkten Nachbarn (365,5), und die Intensität des Einflusses der Produktivitätsniveaus fällt mit 0,005 deutlich schwächer aus als die Intensität des Einflusses der direkten Nachbarn (0,025).

Tabelle A2-5:

Tests auf Form der Nachbarschaftseffekte bei der Produktivität zwischen westdeutschen Landkreisen 1992/94 bzw. 1998/2000 auf der Grundlage von Konvergenzregressionen<sup>a</sup>

	Grundmodell		Wachstumscluster		Wachstumsschock		Konvergenz-zusammenhang	
	(1) OLS		(2) ML		(3) ML		(4) OLS	
	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>
Konstante	0,073	0,12	0,069	0,13	0,094	0,06	0,017	0,79
Produktivität 1993	-0,005	0,26	-0,005	0,13	-0,006	0,14	-0,008	0,10
Wachstum Nachbarn <sup>c</sup>	–		0,273	0,00	–		–	
Residuen Nachbarn <sup>c</sup>	–		–		0,283	0,00	–	
Produktivität Nachbarn <sup>c</sup>	–		–		–		0,008	0,21
Anzahl Regionen	327		327		327		327	
R <sup>2</sup>	0,00		.		.		0,00	
Log-Likelihood	1082,8		1089,4		1089,8		1083,6	
AIC <sup>d</sup>	-2161,6		-2172,8		-2175,6		-2161,3	
Moran's I <sup>e, i</sup>	N	0,00	.		.		N	0,00
LM(erro) <sup>f, i</sup>	N	0,07	D	0,14	.		N	0,09
LM(lag) <sup>g, i</sup>	N	0,10	.		D	0,07	N	0,14
LR-Test: signifikanz der räumlichen Abhängigkeit <sup>h</sup>	–		13,20	0,00	14,00	0,00	1,60	0,21
Common-Factor-Hypothese <sup>j</sup>	–		–		2,80	0,09	–	

<sup>a</sup> Querschnittsregressionen für 327 westdeutsche Landkreise; zu erklärende Variable: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (Herstellungskosten) je Erwerbstätigem; Anfangsjahr: Durchschnitt der Jahre 1992 und 1994, Endjahr: Durchschnitt der Jahre 1998 und 2000. – <sup>b</sup> Irrtumswahrscheinlichkeit. – <sup>c</sup> Direkte Nachbarn (gemeinsame Grenze). – <sup>d</sup> Akaike-Informationskriterium. – <sup>e</sup> Moran's I-Test auf räumliche Abhängigkeit. – <sup>f</sup> Lagrange-Multiplikator-Test auf räumliche Autokorrelation. – <sup>g</sup> Lagrange-Multiplikator-Test auf räumliche Lag-Abhängigkeit. – <sup>h</sup> Likelihood-Ratio-Test auf Signifikanz der jeweils überprüften Form von Nachbarschaftseffekten. – <sup>i</sup> Wiedergegeben wird jeweils nur der Test mit der niedrigsten Irrtumswahrscheinlichkeit. Abgrenzung der Nachbarn: N: direkte Nachbarn; D: inverse Distanzen bis maximal 60 km. – <sup>j</sup> LR-Test der 'Common-Factor' Hypothese.

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

Insgesamt sind die Ergebnisse für Westdeutschland allerdings nur mit äußerster Vorsicht zu interpretieren, weil die Erklärungskraft des Schätzmodells außerordentlich gering ist: Das Bestimmtheitsmaß (R<sup>2</sup>) bewegt sich eher im Promille- als im Prozentbereich. Verlässlichere Ergebnisse könnten nur auf der Grundlage eines anderen Schätzansatzes abgeleitet werden, der darauf abzielt, das Produktivitätswachstum in westdeutschen Regionen umfassender zu erklären.

## Anhang 2-3:

### Ökonometrische Schätzungen zur Identifikation der Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen

#### Ostdeutschland

Die Grundlage für die Untersuchung der Frage, ob Wachstumspole in Ostdeutschland einen stärkeren Einfluss auf das Wachstum in ihren Umlandgebieten haben als andere Regionen, bildet die Schätzung (4) in Tabelle A2-4. Sie wird dahingegen modifiziert, dass zusätzlich zu der Variable, die die Nachbarschaftseffekte flächendeckend beschreibt, eine weitere Erklärungsgröße hinzugezogen wird, die nur die Ausstrahlungseffekte der sieben Wachstumspole widerspiegelt. Sie hat nur für die Kreise einen positiven Wert, die in Nachbarschaft zu den Polen liegen; für alle anderen Kreise (einschließlich der Wachstumspole selbst) enthält sie Nullen. Den Daten wird auf diese Weise, bildlich gesprochen, die Möglichkeit gegeben, die besonders starken Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen in einem eigenen Schätzer zum Ausdruck zu bringen, anstatt sie – mehr schlecht als recht – allein in dem Schätzer unterbringen zu müssen, der die Ausstrahlungseffekte aller Kreise beschreiben soll.

Tabelle A2-6:

Test auf Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen bei der Produktivität zwischen ostdeutschen Landkreisen 1992/94 bzw. 1998/2000 auf der Grundlage von Konvergenzregressionen mit Nachbarschaftseffekten<sup>a</sup>

	(1) OLS		(2) OLS	
	Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>
Konstante	0,655	0,00	0,637	0,00
Produktivität 1993	-0,081	0,00	-0,081	0,00
Produktivität Nachbarn:				
Pole und Nicht-Pole <sup>c</sup>	0,025	0,02	0,026	0,01
Pole <sup>c</sup>	–		-0,0003	0,11
Dummy Hoyerswerda	-0,028	0,00	-0,029	0,00
Anzahl Regionen		112		112
R <sup>2</sup>		0,47		0,48
Log-Likelihood		365,5		366,8
AIC <sup>d</sup>		-723,0		-723,6
Moran's I <sup>e, h</sup>	D	0,38	D	0,40
LM(err) <sup>f, h</sup>	N	0,16	N	0,04
LM(lag) <sup>g, h</sup>	N	0,17	N	0,04

<sup>a</sup> Querschnittsregressionen für 112 ostdeutsche Landkreise; zu erklärende Variable: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (Herstellungskosten) je Erwerbstätigem; Anfangsjahr: Durchschnitt der Jahre 1992 und 1994, Endjahr: Durchschnitt der Jahre 1998 und 2000. – <sup>b</sup> Irrtumswahrscheinlichkeit; Werte kleiner als 0,05 deuten auf statistisch signifikante Einflüsse hin. – <sup>c</sup> Direkte Nachbarn (gemeinsame Grenze). – <sup>d</sup> Akaike-Informationskriterium; je kleiner der Wert ist, desto höher ist die Erklärungskraft des Modells. – <sup>e</sup> Moran's I-Test auf räumliche Abhängigkeit. – <sup>f</sup> Lagrange-Multiplikator-Test auf räumliche Autokorrelation. – <sup>g</sup> Lagrange-Multiplikator-Test auf räumliche Lag-Abhängigkeit. – <sup>h</sup> Wiedergegeben wird jeweils nur der Test mit der niedrigsten Irrtumswahrscheinlichkeit. Abgrenzung der Nachbarn: N: direkte Nachbarn; D: inverse Distanzen bis maximal 60 km.

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

Die Ergebnisse gibt Tabelle A2-6 wieder.<sup>62</sup> Der Schätzer für die Variable, die die vom Normalmuster der Nachbarschaftseffekte abweichenden Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen auf ihre direkten Nachbarn erfassen soll (Zeile „Pole“), ist mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 11% (Prob=0,11) kaum als signifikant von null verschieden anzusehen. Darüber hinaus hat er ein negatives Vorzeichen, was bedeuten würde, dass ein prosperierender Pol das Wachstum seiner Nachbarn verringert.<sup>63</sup> Die auch bisher schon verwandte Variable zur Beschreibung der Ausstrahlungseffekte zwischen allen Kreisen („Pole und Nicht-Pole“) wird dagegen von dem neuen „Konkurrenten“ Pole nicht spürbar beeinflusst.

Insgesamt deuten die Ergebnisse also darauf hin, dass die Wachstumsimpulse, die von den vermeintlichen Wachstumspolen ausgehen, nicht stärker und nicht schwächer sind als die, die von jedem anderen Kreis auch ausgehen.

### ***Westdeutschland***

Bei dem Versuch, die Ausstrahlungseffekte dieser Wachstumspole auf die umliegenden Regionen in Westdeutschland mit einem ähnlichen ökonometrischen Ansatz abzuschätzen, wie er für Ostdeutschland verwandt wurde, stößt man auf schwerwiegende methodische Probleme.

Am deutlichsten sind die Ergebnisse noch, wenn man als räumliche Analyseebene die 74 westdeutschen Raumordnungsregionen verwendet: Zwischen den Raumordnungsregionen finden sich keine statistisch signifikanten Nachbarschaftseffekte. Die Schockzusammenhänge zwischen den Landkreisen scheinen also in der Tat recht kleinräumig zu sein.

Als sehr viel schwieriger erweist sich die ökonometrische Analyse auf der Kreisebene, was vor allem darin begründet liegt, dass die Schätzfunktion nicht nur eine, sondern zwei endogene erklärende Variablen enthält: zum einen die Variable, die als Indikator für den interregionalen Schockzusammenhang fungiert, und zum anderen die Variable, die die Ausstrahlungseffekte beschreiben soll. Formal lässt sich dies wie folgt verdeutlichen: Wird die zu erklärende Wachstumsrate der regionalen Produktivität vereinfachend mit  $y$  und der Vektor der erklärenden Variablen (Konstante, logarithmierte Produktivität im Ausgangsjahr) mit  $X$  bezeichnet, so lautet das Grundmodell in Matrix-Schreibweise:

$$y_r = X_r \beta + u_r . \tag{A1}$$

---

<sup>62</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit gibt die Tabelle in Spalte (1) noch einmal das Ergebnis der Schätzung (4) in Tabelle A2-4 wieder.

<sup>63</sup> Überraschend und schwer zu erklären sind auch die Teststatistiken am Fuße der Tabelle, die nunmehr wieder unerklärte räumliche Interdependenzen anzeigen.

Der in Tabelle A2-5 identifizierte interregionale Schockzusammenhang entspricht formal der Bereinigung des Grundmodells um räumliche Autokorrelation in den Residuen ( $u$ ) der Form:

$$u_r = \lambda W u_r + \varepsilon_r, \quad (\text{A2})$$

wobei die (327x327) Matrix  $W$  die räumlichen Nachbarschaften definiert und  $\varepsilon$  ein nicht räumlich korreliertes Residuum ist. Wird (A2) nach  $u$  aufgelöst ( $u_r = (I - \lambda W)^{-1} \varepsilon_r$ ) und in das Grundmodell (A1) eingesetzt, so ergibt sich nach einigen Transformationen das räumlich autoregressive Modell:

$$y_r = X_r \beta + \lambda W (y_r - X_r \beta) + \varepsilon_r. \quad (\text{A3})$$

Die rechte Seite der Schätzfunktion (A3) enthält den Durchschnitt der Wachstumsraten der Produktivität in den Nachbarregionen von  $r$  ( $W y_r$ ) als zu erklärende Variable, der wiederum direkt von  $y_r$  abhängt, weil die Nachbarschaftseffekte wechselseitig sind. In Tabelle A2-5 wurde dieser Endogenität durch eine spezielle Maximum Likelihood-Schätzung Rechnung getragen, die eine konsistente und asymptotisch unverzerrte Schätzung der Parameter  $\beta$  und  $\lambda$  erlaubt.

Wird das Wachstumsschock-Modell jedoch zusätzlich um Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen erweitert, indem unterstellt wird, dass statt Gleichung (A2) nunmehr:

$$u_r = \lambda W u_r + \delta V u_r + \varepsilon_r \quad (\text{A4})$$

gilt, wobei die räumliche Gewichtungsmatrix  $V$  die Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen auf ihre Nachbarn definiert, so stoßen die bekannten Schätzmethoden an ihre Grenzen. Das resultierende Schätzmodell:

$$y_r = X_r \beta + \lambda W (y_r - X_r \beta) + \delta V (y_r - X_r \beta) + \varepsilon_r, \quad (\text{A5})$$

das nunmehr zwei räumlich „verzögerte“ endogene Variablen ( $W y_r$  und  $V y_r$ ) enthält, ist mittels der bisher verwandten Maximum-Likelihood-Methode und dem verfügbaren, auf räumliche Ökonometrie spezialisierten Software-Paket SpaceStat nicht mehr schätzbar.

Um dennoch zumindest einen Eindruck vom Einfluss von Ausstrahlungseffekten der Wachstumspole zu erhalten, wird eine Instrumentvariablen-Schätzung vorgenommen (vgl. dazu ANSELIN (1988)). Die Instrumente sollten möglichst hoch mit der jeweiligen räumlich „verzögerten“ endogenen Variable, aber nicht mit den Residuen ( $\varepsilon$ ) korreliert sein. Letzteres erfordert insbesondere, dass sie selbst keine (oder eine zumindest nur geringe) räumliche Autokorrelation aufweisen – eine Bedingung, die in der empirischen Regionalforschung ausgesprochen selten zu finden ist. Insbesondere bei sehr kleinräumiger Betrachtung wie der Analyse auf Kreisebene sind die meisten der verfügbaren Statistiken räumlich zum Teil sehr hoch korreliert.



Für den vorliegenden Zweck wurden verschiedene Statistiken als mögliche Instrumente in Betracht gezogen. Aus wachstumstheoretischer Sicht beispielsweise könnten das Ausmaß an innovativen Aktivitäten (z. B. Anzahl der Patentanmeldungen) oder die Humankapitalintensität in einem Kreis als mögliche Instrumente in Betracht gezogen

Tabelle A2-7:

Tests auf Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen bei der Produktivität zwischen westdeutschen Landkreisen 1992/94 bzw. 1998/2000 auf der Grundlage von Konvergenzregressionen mit Nachbarschaftseffekten<sup>a</sup>

Variable	Parameter	(A3) 2SLS(IV)		(A5) 2SLS(IV)	
		Schätzer	Prob <sup>b</sup>	Schätzer	Prob <sup>b</sup>
Konstante	$\beta_0$	-0,05	0,47	-0,04	0,59
Produktivität 1993	$\beta_1$	-0,01	0,03	-0,01	0,03
Wachstumsschock Nachbarn:					
Wachstum Nachbarn ( $W_y$ ) <sup>c</sup>	$\lambda$	0,58	0,00	0,58	0,00
Produktivität Nachbarn 1993 ( $WX$ ) <sup>c</sup>	$\lambda\beta_1$	0,02	0,04	0,02	0,06
Wachstumsschock Pole:					
Wachstum Pole <sup>d</sup> ( $V_y$ )	$\delta$	–		0,06	0,89
Produktivität Pole 1993 <sup>d</sup> ( $VX$ )	$\delta\beta_1$	–		-0,00	0,92
R <sup>2</sup>		0,07		0,07	
Log-Likelihood		1094,9		1094,9	
AIC <sup>e</sup>		-2181,9		-2177,7	
Moran's I <sup>f, g</sup>		N	0,00	N	0,00
LM(terr) <sup>h, g</sup>		N	0,00	N	0,00
LM(lag)			.		.
Common-Factor-Hyp. W'schock Nachb. <sup>i</sup>			0,13		0,20
Common-Factor-Hyp. W'schock Pole <sup>i</sup>			–		0,89

<sup>a</sup> Querschnittsregressionen für 327 westdeutsche Landkreise; zu erklärende Variable: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (Herstellungskosten) je Erwerbstätigem; Anfangsjahr: Durchschnitt der Jahre 1992 und 1994, Endjahr: Durchschnitt der Jahre 1998 und 2000. – <sup>b</sup> Irrtumswahrscheinlichkeit; Werte kleiner als 0,05 deuten auf statistisch signifikante Einflüsse hin. – <sup>c</sup> Direkte Nachbarn (gemeinsame Grenze). – <sup>d</sup> Ausstrahlungseffekte der Kernstädte der Wachstumspole auf ihre direkten Nachbarkreise. – <sup>e</sup> Akaike-Informationskriterium: je kleiner der Wert ist, desto höher ist die Erklärungskraft des Modells. – <sup>f</sup> Moran's I-Test auf räumliche Abhängigkeit. – <sup>g</sup> Wiedergegeben wird jeweils nur der Test mit der niedrigsten Irrtumswahrscheinlichkeit. Abgrenzung der Nachbarn: N: direkte Nachbarn; D: inverse Distanzen bis maximal 60 km. – <sup>h</sup> Lagrange-Multiplikator-Test auf räumliche Autokorrelation. – <sup>i</sup> Wald-Test der 'Common-Factor'-Hypothese.

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

werden. Verschiedene Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese Größen eine hohe räumliche Autokorrelation aufweisen (z. B. NIEBUHR (1999); BODE (2001); BODE (2002)). Ein weiteres mögliches Instrument, die Bevölkerungsdichte, scheidet ebenfalls aus. Sie weist zwar keine räumliche Autokorrelation auf, ist aber auch nicht mit dem

Produktivitätswachstum korreliert.<sup>64</sup> Der einzige unter den in Betracht gezogenen Indikatoren, der die obigen Bedingungen zumindest annähernd erfüllt, ist die Veränderungsrate der Bevölkerung in den Nachbarregionen im Zeitraum 1992/94 bis 1998/2000: Sie ist vergleichsweise hoch mit dem Produktivitätswachstum in den Nachbarregionen korreliert (Korrelationskoeffizient 0,71), weist jedoch eine demgegenüber vergleichsweise schwache räumliche Autokorrelation auf (0,36). Daher wird im Folgenden das Bevölkerungswachstum in den Nachbarregionen als Instrument für das dortige Produktivitätswachstum ( $W_y$ ) verwandt; entsprechend wird das Bevölkerungswachstum in den Wachstumspolen als Instrument für das dortige Produktivitätswachstum ( $V_y$ ) verwandt.

Die Ergebnisse der zweistufigen Kleinst-Quadrate-Schätzungen (2SLS) von Gleichungen (A3) und (A5) gibt Tabelle A2-7 wieder. Die Schätzungen wurden in unrestringierter Form vorgenommen: Die Klammerausdrücke in (A3) und (A5) wurden aufgelöst, sodass sich separate Schätzer für  $\alpha_1 = \lambda\beta$  bzw.  $\alpha_2 = \delta\beta$  ergeben. Diese, durch das Modell implizierten Restriktionen werden dann durch Tests der sog. Common-Factor-Hypothese überprüft, die testet, ob der Parameter  $\alpha_1$  (bzw.  $\alpha_2$ ) tatsächlich dem Produkt von  $\lambda$  (bzw.  $\delta$ ) und  $\beta$  entspricht.<sup>65</sup> Für das einfache Wachstumsschock-Modell (Gleichung A3) in der ersten Spalte von Tabelle A2-7 ergibt sich – ebenso wie für die entsprechende ML-Schätzung (3) in Tabelle A2-5 – ein positiver Parameter für die Wachstumsschock-Variable. Im Kern findet sich also das obige Ergebnis, demzufolge regionale Interdependenzen eher durch einen Wachstumsschock-Zusammenhang gekennzeichnet sind. Im Unterschied zur ML-Schätzung in Tabelle A2-5 ist die IV-Schätzung allerdings nicht in der Lage, die Residuen um die räumliche Autokorrelation zu bereinigen; die Teststatistiken am Fuße von Tabelle A2-7 zeigen eine nach wie vor hoch signifikante räumliche Autokorrelation an.<sup>66</sup> Der wesentliche Grund hierfür dürfte in der Unzulänglichkeit des Bevölkerungswachstums als Instrumentvariable liegen.

Die Schätzung des um Ausstrahlungseffekte von Wachstumspolen ergänzten Modells (Gleichung A5) deuten darauf hin, dass auch die vermeintlichen westdeutschen Wachstumspole keine messbaren signifikanten Ausstrahlungseffekte auf ihre Nachbarregionen ausüben. Der geschätzte Autokorrelationsparameter  $\delta$  in der zweiten Spalte von Tabelle A2-7 ist nicht signifikant von null verschieden und hat sogar das falsche

---

64 Der Korrelationskoeffizient zwischen der Bevölkerungsdichte der Kreise und derjenigen ihrer unmittelbaren Nachbarkreise (Durchschnitt) beträgt -0,05; der zwischen der Bevölkerungsdichte der Nachbarkreise und dem Produktivitätswachstum der Nachbarkreise beträgt -0,08. Beide Korrelationskoeffizienten sind nicht signifikant von null verschieden.

65 Wie oben bereits erwähnt, kann dieser Test zugleich zwischen dem Wachstumsschock- und dem Wachstumscluster-Modell diskriminieren.

66 Eine manuelle Berechnung des LM-Tests auf räumliche Lag-Abhängigkeit (LM(lag)), deren Programmierung recht aufwendig ist, erscheint hier verzichtbar. Selbst wenn dieser Test auf einen Wachstumsschockzusammenhang eine signifikante Abhängigkeit anzeigen würde, wäre doch das Wachstumsschock-Modell vorzuziehen, da die Common-Factor-Hypothese im vorliegenden Fall nicht abgelehnt wird.

(negative) Vorzeichen, die Erklärungskraft ( $R^2$ , Log-Likelihood) ist bestenfalls marginal höher als die des einfachen Wachstumsschock-Modells in der ersten Spalte, und die räumliche Autokorrelation ist unverändert hoch. Unverändert deuten schließlich die Tests der Common-Factor-Hypothese darauf hin, dass hier eher ein Wachstumsschock als ein Wachstumscluster-Zusammenhang vorliegt. Diese Ergebnisse finden sich sowohl, wenn – wie im hier dargestellten Fall – nur die Ausstrahlungseffekte der Kernstädte der identifizierten Wachstumspole auf ihre unmittelbaren Nachbarkreise untersucht werden, als auch, wenn die Ausstrahlungseffekte aller den Wachstumspolen zugehörigen Kreise auf ihre Nachbarn betrachtet werden.<sup>67</sup>

Zusammenfassend liefern die Schätzungen mithin auch für Westdeutschland keine Anhaltspunkte dafür, dass von den Wachstumspolen im Untersuchungszeitraum ökonomische Ausstrahlungseffekte ausgegangen sind, die das Produktivitätswachstum in deren geographischem Umfeld messbar erhöhen. Dieses Ergebnis ist allerdings mit äußerster Vorsicht zu bewerten, weil (i) die Erklärungskraft des Schätzmodells außerordentlich gering ist, (ii) die IV-Schätzung wegen der nach wie vor bestehenden räumlichen Autokorrelation nicht effizient ist, und (iii) die Kleinst-Quadrate-Schätzer des Instrumentvariablen-Ansatzes aufgrund der insgesamt unbefriedigenden Instrumentierung möglicherweise verzerrt sind.

---

<sup>67</sup> Letzteres wird hier nicht im Detail dokumentiert.

### **3. Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes**

*Siegfried Beer, Karl Brenke, Alexander Eickelpasch, Peter Eitner,  
Joachim Ragnitz*

#### **3.1 Wachstum und Strukturwandel**

##### **3.1.1 Entwicklung von Produktion und Produktionsstruktur seit 1996**

Die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Ländern war bis zur Mitte der 90er Jahre vor allem durch die Bewältigung der schwierigen Umbruchprobleme geprägt, die aus dem Übergang zur Sozialen Marktwirtschaft resultierten. Kennzeichnend für die ostdeutsche Industrie als Ganzes waren kräftige Schrumpfungsprozesse bei der Produktion bis etwa Mitte 1993, bei der Beschäftigung sogar bis 1997. In den einzelnen Branchen hingegen verlief die Entwicklung längst nicht uniform.

Für die Unternehmen, auch die vielen neu gegründeten, galt es nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vor allem, möglichst rasch wettbewerbsfähig zu werden. Um den Wettbewerbsdruck abzumildern, bevorzugten viele von ihnen anfangs regionale Märkte. Daraus resultierte, dass diejenigen Branchen, die allgemein stärker auf die regionale Nachfrage und Märkte setzen, bereits nach relativ kurzer Zeit beträchtliche Wachstumsraten erzielten. Wesentliche Impulse gingen dazu von der hohen Baunachfrage und der sich dynamisch entwickelnden Nachfrage der privaten Haushalte aus. Wesentlich schwieriger hatten es dagegen die Unternehmen der Wirtschaftszweige, die stärker im überregionalen Wettbewerb standen. Sie litten in viel stärkerem Maße unter noch nicht überwundenen Wettbewerbsnachteilen wie z. B. veralteten Erzeugnissen und Technologien, fehlenden Vertriebsstrukturen und einem Überbesatz an Arbeitskräften. Die Produktion dieser Wirtschaftszweige nahm deshalb in den ersten Jahren nach der Einführung der Marktwirtschaft nur leicht zu oder schrumpfte gar.

Seit etwa Mitte der 90er Jahre hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der meisten Unternehmen spürbar verbessert. Dazu haben u. a. der Abschluss der Privatisierung und die zahlreichen Maßnahmen, die in den Unternehmen selbst – unter Nutzung der umfangreichen öffentlichen Hilfen – realisiert worden sind, beigetragen.

Insgesamt kann die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Ländern seit Mitte der 90er Jahre durch folgende Merkmale charakterisiert werden:

- Die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe hat sich spürbar erhöht, erkennbar z. B. an der Lohnstückkostenentwicklung. Dadurch gelang es, zunehmend auf überregionalen und ausländischen Märkten Fuß zu fassen und an der Exportdynamik auf den Weltmärkten teilzuhaben. Aufgrund der ausgeweiteten Liefer- und Leistungsbeziehungen mit Westdeutschland und weiteren entwickelten Industrieländern, insbesondere denen Westeuropas, hat auch der Konjunkturverbund mit diesen Regionen zu-

genommen. Daraus resultierten allerdings im Jahre 2001 negative Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum (vgl. auch Abschnitt 1).

- Die Produktion leicht handelbarer Güter hat deutlich zugenommen. Dadurch hat sich der Übergang zu einer mehr überregional orientierten Produktion weiter verstärkt. Beeinflusst wurde dies mit durch die Schrumpfung der Baunachfrage.
- Zum dynamischen Wachstum hat auch die kräftige Investitionstätigkeit beigetragen. Dadurch, dass die Stilllegung von Altanlagen bis Mitte der 90er Jahre weitgehend abgeschlossen war, hat sich danach der Wachstumsbeitrag der Investitionen automatisch erhöht.
- Das Tempo des Strukturwandels hat gegenüber der ersten Hälfte der 90er Jahre zwar erheblich nachgelassen, ist aber noch höher als in Westdeutschland. Dies deutet darauf hin, dass sich ähnlich stabile Produktionsstrukturen wie dort noch nicht herausgebildet haben.

### ***Das dynamische Wachstum hielt bis zum 1. Quartal 2001 an***

Im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer hat sich die (schon im Jahr 1993 begonnene) dynamische Entwicklung von 1996 bis zum ersten Quartal 2001 fortgesetzt und zum Teil weiter verstärkt. Zuletzt bekamen die Betriebe zunehmend die Auswirkungen des konjunkturellen Abschwungs in der Weltwirtschaft zu spüren, dem sich auch Europa und Deutschland nicht entziehen konnten. Aus diesem Grunde verringerten sich die Wachstumsraten im weiteren Jahresverlauf zum Teil erheblich, sodass die jahrelange kräftige Wachstumsperiode 2001 zunächst unterbrochen wurde (vgl. Tabelle 3.1.1-1).

Tabelle 3.1.1-1:

Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Hauptgruppen<sup>a</sup>

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>b</sup>
Verarbeitendes Gewerbe	5,9	9,3	9,8	7,9	13,4	4,2
Vorleistungsgüterproduzenten	2,9	9,4	11,5	9,1	15,0	3,2
Investitionsgüterproduzenten	3,5	8,7	12,0	7,6	13,5	6,4
Gebrauchsgüterproduzenten	11,6	12,7	9,6	10,9	11,6	8,3
Verbrauchsgüterproduzenten	11,1	8,8	2,9	5,0	9,2	2,2
<i>Nachrichtlich:</i>						
Umsatz insgesamt <sup>c</sup>	3,5	11,0	9,7	6,3	13,9	6,5 <sup>d</sup>
Beschäftigte <sup>c</sup>	.	-0,2	1,8	1,9	3,5	2,3 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Nach Hauptgruppenumstellung. – <sup>b</sup> Vorläufig. – <sup>c</sup> Ab 1997 erweiterter Betriebskreis, die Veränderungsrate ist seitdem vergleichbar. – <sup>d</sup> Einschließlich Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Nach den Daten der Industriebetriebsstatistik<sup>68</sup> war das Produktionswachstum im vergangenen Jahr mit etwa 4% nicht einmal halb so groß wie im Durchschnitt von 1996 bis 2000 (rund 10%). Es blieb jedoch auch in dieser Phase deutlich höher als in Westdeutschland (vgl. auch Abschnitt 1.2.1). Ein relativ hohes Wachstum erzielten lediglich noch die Gebrauchsgüterproduzenten, was u. a. als Ausdruck ihrer gestiegenen Wettbewerbskraft zu werten ist. Trotz der Wachstumsdämpfung hielt auch der Beschäftigungszuwachs weiter an.

Ein Vergleich der Entwicklung ausgewählter Indikatoren der zweiten Hälfte der 90er Jahre gegenüber der ersten Hälfte (vgl. Tabelle 3.1.1-2) zeigt, dass die seither erreichten Fortschritte nicht unbeträchtlich sind. Allerdings ist bei einer Bewertung der Ergebnisse die vorangegangene Deindustrialisierung und die deswegen relativ niedrige Ausgangsbasis zu beachten.

Tabelle 3.1.1-2:  
Perioden-Vergleich der Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands  
- Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten -

	<i>Nachrichtlich:</i>			
	1991-1995	1996-2000	Westdeutschland 1996-2000	Anteil an Deutschland 2000
	Veränderung in %			in %
Betriebe	-1,0	14,3	1,8	16,0
Beschäftigte	-63,5	7,1	-2,3	9,6
Geleistete Arbeitsstunden	-46,5	10,0	-3,2	11,4
Produktion	25,0	46,8	17,6	6,5
Gesamtumsatz	45,5	47,4	21,9	7,3
Inlandsumsatz	52,6	32,0	10,3	9,0
Auslandsumsatz	9,1	154,9	47,7	4,3
Umsatz je Beschäftigten	298,0	37,6	24,9	74,5 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Westdeutschland = 100,0.

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW; Berechnungen des IWH.

Sowohl die Produktion als auch der Umsatz der Betriebe (von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten) haben von 1996 bis 2000 durchschnittlich jährlich um etwa ein Zehntel zugenommen, sodass sie 2000 nahezu um die Hälfte größer waren als im Jahr 1996. Mit einer Steigerung um mehr als das Eineinhalbfache haben sich besonders stark die Lieferungen in das Ausland erhöht. Infolge der kräftigen Produktions- und Umsatz-

<sup>68</sup> Die Industriebetriebsstatistik wird bevorzugt, weil sie im Vergleich zu Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ein aktuelleres Bild zeichnet und eine größere Datenbasis enthält.

ausweitung ist auch die Beschäftigung wieder ausgedehnt worden – allerdings mit der Konsequenz, dass der Produktivitätsanstieg, gemessen am Umsatz pro Beschäftigten, erheblich niedriger ausfiel als im Zeitraum von 1991 bis 1995. Im Vergleich zu Westdeutschland war der Produktivitätsanstieg gleichwohl erheblich.

Die industrielle Basis Ostdeutschlands ist dennoch weiterhin sehr schmal. So trägt das Verarbeitende Gewerbe (ohne Berlin) lediglich mit rund 15% zur Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche (in jeweiligen Preisen) bei, in Westdeutschland (mit Berlin) dagegen mit 24%. Pro 10 000 Einwohner waren im Jahr 2000 im Osten rund 575 Personen in diesem Wirtschaftsbereich beschäftigt, was im Vergleich zum Westen (rund 1 084 Personen) gerade einmal etwas mehr als die Hälfte ist. Das Ausmaß der industriellen Lücke verdeutlichen auch Anteile an gesamtdeutschen Größen (vgl. Tabelle 3.1.1-2). Danach arbeitet nur rund ein Zehntel der Beschäftigten des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und erlöste mit den abgesetzten Waren und Leistungen 2000 lediglich ein Vierzehntel des gesamtdeutschen Umsatzes.

### ***Deutlich verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und hohe Investitionstätigkeit tragen wesentlich zum Wachstum bei***

Wesentliche Wachstumsfaktoren waren die deutlich verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und die hohe Investitionstätigkeit der Betriebe.

Die Fortschritte bei der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, die sich in vielfältigen qualitativen Veränderungen wie in neuen bzw. verbesserten Produkten, in einem komplexeren Leistungsangebot oder in einem verbesserten Service äußern, sollen hier exemplarisch anhand der Erhöhung der Arbeitsproduktivität, gemessen am Umsatz<sup>69</sup> pro Beschäftigten, dargestellt werden (vgl. Tabelle 3.1.1-3). Kleinbetriebe von Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten bleiben hierbei unberücksichtigt.

Nach den Daten der amtlichen Statistik haben die Betriebe ihre Umsatzproduktivität im Zeitraum von 1996 bis 2000 um rund 38%, das sind durchschnittlich jährlich 8,3%, erhöht. Besonders kräftig zugelegt haben fünf Branchen: der Luft- und Raumfahrzeugbau, die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (einschl. Büromaschinen), die Mineralölverarbeitung, der Schienenfahrzeugbau sowie die Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik. Im Luft- und Raumfahrzeugbau, in der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (einschl. Büromaschinen) und in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik kann der Produktivitätsanstieg vor allem mit dem hohen Produktionswachstum – auch als Folge der umfangreichen Investitionen – erklärt werden; in der Mineralölverarbeitung und im Schienenfahrzeugbau war hierfür hingegen eher ein weiterer Personalabbau ausschlaggebend.

---

<sup>69</sup> Sachgerechter wäre es, die Produktivität auf Basis der Wertschöpfung zu ermitteln, da ostdeutsche Betriebe, wie in Abschnitt 3.3.5 näher gezeigt wird, noch immer vergleichsweise hohe Vorleistungsquoten aufweisen dürften. Aktuelle Angaben über die Wertschöpfung in den einzelnen Branchen liegen jedoch nicht vor, sodass auf den Indikator der Umsatzproduktivität zurückgegriffen werden muss.

Tabelle 3.1.1-3:

Entwicklung des Umsatzes pro Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach Zweigen

- Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten -

	Umsatz pro Beschäftigten			<i>Nachrichtlich:</i> Umsatz pro Beschäftigten 2000
	1996	2000	1996-2000	Westdeutschland = 100
	1 000 Euro			in %
Verarbeitendes Gewerbe	114,8	158,0	137,6	74,5
Ernährungsgewerbe	164,7	175,5	106,5	78,0
Tabakverarbeitung	769,1	1 107,4	144,0	78,1
Textilgewerbe	71,5	83,2	116,4	60,7
Bekleidungsgewerbe	40,8	58,0	142,0	34,1
Ledergewerbe	59,0	68,5	116,1	40,6
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	98,7	142,1	144,1	94,3
Papiergewerbe	150,8	204,8	135,8	96,1
Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	115,9	135,2	116,7	81,0
Kokerei, Mineralölverarbeitung	601,5	1 568,5	260,8	43,8
Chemische Industrie	140,8	235,4	167,2	80,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	111,3	127,9	114,9	88,3
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	123,8	131,1	105,9	88,7
Metallerzeugung und -bearbeitung	140,7	212,4	151,0	95,0
Herstellung von Metallerzeugnissen	81,6	95,9	117,5	73,5
Maschinenbau	82,0	108,6	132,5	66,8
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte	255,3	671,5	263,0	154,9
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	91,8	132,4	144,3	80,8
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	78,1	158,5	203,0	48,4
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	90,9	119,9	131,9	77,4
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	182,6	253,5	138,8	87,7
Schiffbau	101,7	178,1	175,1	114,6
Schienenfahrzeugbau	38,0	88,9	233,6	86,9
Luft- und Raumfahrzeugbau	109,2	371,0	339,7	171,4
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten	81,1	104,7	129,1	76,4
Recycling	121,4	144,4	119,0	42,4

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.



Gut vorangekommen in der Produktivität sind auch der Schiffbau, die Chemische Industrie und die Metallherzeugung und -verarbeitung.

Die Investitionstätigkeit ist auch in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf einem hohen Niveau fortgeführt worden. Trotz rückläufiger jährlicher Investitionsbeträge investierten die Betriebe (der Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten) – mit rund 34 Mrd. Euro<sup>70</sup> – etwa in der gleichen Größenordnung in neue Anlagen wie von 1991 bis 1995.<sup>71</sup> Pro Beschäftigten investierten sie von 1996 bis 2000 sogar etwa um die Hälfte mehr: rund 60 000 Euro gegenüber rund 40 000 Euro von 1991 bis 1995 (vgl. Tabelle 3.1.1-4). Anteilig wurde zunehmend stärker in Ausrüstungen investiert. Ihr Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen stieg nach amtlichen Angaben von rund 80% 1996 auf rund 86% (Westdeutschland 87,3%) im Jahr 1999. Die meisten Mittel wurden für Erweiterungsinvestitionen eingesetzt; ihr durchschnittlicher Anteil betrug von 1999 bis 2001 61% (Jäckel 2001).

Die höchsten Investitionsbeträge pro Beschäftigten flossen von 1996 bis 2000 in die Mineralölverarbeitung, in die Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik (vor allem durch den Bau von zwei neuen Halbleiterwerke), in die Chemische Industrie und in das Papiergewerbe, die zum Teil zu den kapitalintensiven Branchen zählen. In diese Zweige wurde (pro Beschäftigten) auch deutlich mehr investiert als in der ersten Hälfte der 90er Jahre, was zum Teil durch die längere Privatisierungsdauer und den längeren Vorbereitungszeitraum einzelner Großvorhaben (etwa in der Chemischen Industrie) bedingt war.

Dagegen wurden die Investitionen je Beschäftigten in Branchen, in die bereits in den ersten Jahren nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum Teil kräftig investiert worden war, und auch in jene, die seit 1995 von der schrumpfenden Baunachfrage betroffen waren, zum Teil deutlich reduziert (Ernährungsgewerbe; Tabakverarbeitung; Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden; Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren); in anderen Branchen dieser Gruppe wurden sie nur noch wenig aufgestockt (Herstellung von Metallzeugnissen, Holzgewerbe). Im Sonstigen Fahrzeugbau – ebenfalls ein Zweig mit schrumpfender Investitionstätigkeit – dürften sich besonders die Nachfragerückgänge im

---

<sup>70</sup> Hierbei handelt es sich nur um die Investitionen, die von den Betrieben aktiviert worden sind (in der Regel Sachanlageninvestitionen). Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur, des Umweltschutzes und der Anlagensicherheit sind dabei zumeist nicht berücksichtigt. Außerdem fehlen Investitionen, die vor Aufnahme der Produktion getätigt werden. Der Gesamtumfang der Investitionen ist daher noch höher. – Amtliche Daten für Ostdeutschland 2000 werden frühestens im April/Mai 2002 vorliegen; veranschlagt wurde ein Volumen von 6,4 Mrd. Euro.

<sup>71</sup> Dies ergibt sich aus einem Vergleich der realen Investitionen, die vom DIW ermittelt worden sind. Danach sind von 1991 bis 1995 33,5 Mrd. Euro und von 1996 bis 2000 33,4 Mrd. Euro im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe (ohne Verlagsgewerbe und ohne Recyclinggewerbe) investiert worden. Amtliche Daten für den Zeitraum von 1991 bis 1994 stehen nicht zur Verfügung. Nach Daten des ifo Institutes München (Datenstand: Januar 2002) sind von 1996 bis 2000 rund 5 Mrd. Euro weniger als im Zeitraum von 1991 bis 1995 investiert worden (1991 bis 1995: 38,8 Mrd. Euro; 1996 bis 2000: 43,7 Mrd. Euro). Hierbei sind aber noch nicht produzierende Einheiten und Investitionen in den Mineralölvertrieb einbezogen; außerdem handelt es sich um nominale Daten, zudem in der SYPRO-Abgrenzung. Die Angaben sind daher mit denen der amtlichen Statistik und des DIW nicht vergleichbar.

Schienenfahrzeugbau negativ ausgewirkt haben. Zudem war auch ein erheblicher Teil der Investitionen in den Schiffbau bereits bis 1995 abgeschlossen.

Tabelle 3.1.1-4:

Entwicklung der Investitionen pro Beschäftigten und des Bruttoanlagevermögens des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Zweigen

	Investitionen pro Beschäftigten			Bruttoanlagevermögen
	1991-1995	1996-2000	1996-2000 gegenüber 1991-1995	1996-2000
	1 000 Euro		Veränderungen in %	
Verarbeitendes Gewerbe <sup>b,c</sup>	39,65	59,73	50,7	26,6
Ernährungsgewerbe	76,29	40,36	-47,1	19,5
Tabakverarbeitung	55,35	22,58	-59,2	0,0
Textilgewerbe	21,60	47,27	118,8	14,8
Bekleidungs-gewerbe	2,88	12,38	330,3	28,6
Ledergewerbe	13,11	10,96	-16,4	-10,3
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	68,78	70,64	2,7	31,9
Papiergewerbe	85,68	119,88	39,9	42,9
Druckgewerbe <sup>b</sup>	50,24	59,71	18,8	24,3
Kokerei, Mineralölverarbeitung	96,07	542,76	465,0	17,5
Chemische Industrie	53,09	171,47	223,0	49,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	53,09	45,78	-13,8	34,6
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	82,09	71,68	-12,7	15,8
Metallerzeugung und -bearbeitung	46,98	95,20	102,7	14,6
Herstellung von Metallerzeugnissen	28,87	29,37	1,7	31,4
Maschinenbau	16,59	31,89	92,3	18,8
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	15,21	30,72	102,0	-8,8
Geräte der Elektrizitätserzeugung, -verteilung	13,12	25,98	98,0	35,5
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	13,66	198,52	1 352,9	305,6
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	11,24	28,03	149,5	51,8
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	65,85	80,47	22,2	29,1
Sonstiger Fahrzeugbau	38,83	32,95	-15,1	-2,9
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente u. a.	20,05	28,26	40,9	28,9

<sup>a</sup> Jeweils in Preisen von 1995. – <sup>b</sup> Ohne Verlagsgewerbe. – <sup>c</sup> Ohne Recyclinggewerbe.

Quellen: DIW Berlin; Berechnungen des IWH.

Im Ergebnis der Investitionen wie auch der Aussonderungen wurde das Bruttoanlagevermögen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes (ohne Verlagsgewerbe und ohne Recyclinggewerbe), nach Berechnungen des DIW Berlin, von 1996 bis 2000 um mehr als ein Viertel ausgeweitet. Besonders kräftig – um mehr als das Dreifache – hat es sich in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik erhöht. Um rund die Hälfte ist es in der Chemischen Industrie und in der Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik sowie Optik angewachsen. Lediglich in drei Branchen hat sich der Wert des Anlagevermögens im Jahr 2000 gegenüber 1996 vermindert (Ledergewerbe, Sonstiger Fahrzeugbau, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen). Eine plausible Erklärung kann dafür nur für das Ledergewerbe und den Sonstigen Fahrzeugbau gegeben werden: sie zählen seit längerer Zeit zu den schrumpfenden Branchen in Ostdeutschland.

Das Wachstum des Bruttoanlagevermögens in den Branchen der ostdeutschen Industrie von 1996 bis 2000 ist eng mit der Zunahme der Bruttowertschöpfung in diesem Zeitraum korreliert (Korrelationskoeffizient: 0,40). Kein deutlicher Zusammenhang ist hingegen zwischen der Veränderung der Kapitalintensitäten und der Steigerung der Bruttowertschöpfung in diesem Zeitraum festzustellen (Korrelationskoeffizient: -0,20). Dies bestätigt, dass die Dynamik des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland relativ eng mit der Erhöhung des Kapitalstocks verknüpft ist.

### ***Das Tempo des Strukturwandels hat sich deutlich vermindert***

Die Periode des Umbruchs von der Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft war durch eine hohe Intensität des Strukturwandels gekennzeichnet. Diese Phase, die mit der Ablösung veralteter und nicht wettbewerbsfähiger Produkte durch markt- und wettbewerbsfähige Erzeugnisse und dementsprechend mit Wachstum und Schrumpfung der einzelnen Branchen verbunden war, dauerte etwa bis 1995. Danach ging das Tempo des Strukturwandels deutlich zurück (DIW; IfW; IWH (1999)). Seit 1996 hat es sich auf einem wesentlich tieferen Niveau „stabilisiert“ (vgl. Abbildung 3.1.1-1). Bemerkenswert ist freilich, dass die Intensität des Strukturwandels im Osten weiterhin höher ist als im Westen.

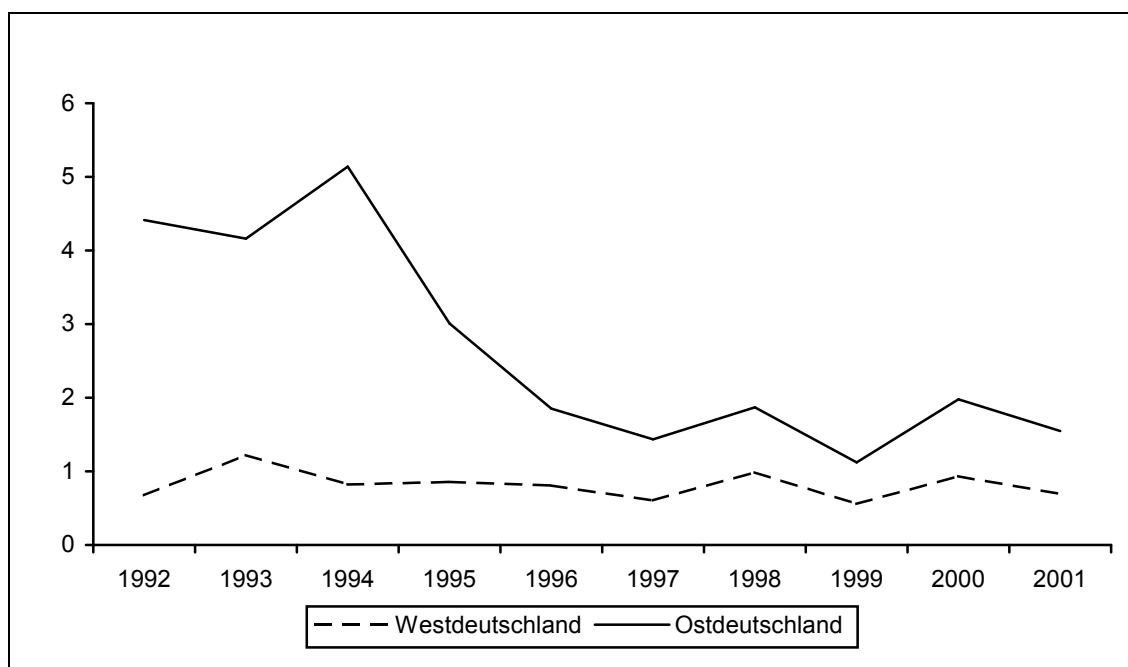
Seit Mitte der 90er Jahre sind gleichzeitig neue Richtungen im Strukturwandel des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes zu beobachten.

### ***Neue Strukturmuster prägen sich aus***

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass das in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bestimmende Grundmuster des Strukturwandels des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, auch als Trend zur „Regionalisierung“ (DIW, IfW, IWH (1999)) bezeichnet, allmählich aufgebrochen wird. Das Produktionswachstum derjenigen Branchen, die überwiegend auf regionale Märkte orientiert sind (wie das Ernährungsgewerbe, Teile der Metallverarbeitung und der Elektrotechnik), lässt seit Mitte der 90er Jahre zumeist deutlich nach, während die Branchen, die überwiegend auf überregionale Märkte ausgerichtet sind, seither zum Teil kräftig wachsen (vgl. Tabelle 3.1.1-5). So erzielten von 1996 bis 2000 vier Branchen, die schwerpunktmäßig für überregionale und ausländische

Märkte produzieren, jahresdurchschnittliche Wachstumsraten von über 20% in der Produktion, nämlich die Produktion von Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen (einschl. Büromaschinenherstellung), die Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik, die Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen und der Luft- und Raumfahrzeugbau. Überdurchschnittliche Produktionssteigerungen (gemessen am Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes) erreichten u. a. auch die Chemische Industrie und die Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik.

Abbildung 3.1.1-1:  
Tempo des Strukturwandels des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland (Euklidische Norm<sup>a</sup>)



<sup>a</sup> Summe der quadrierten Veränderungen der Anteile einzelner Wirtschaftszweige am Produktionsindex gegenüber dem Vorjahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Branchen mit einem hohen jahresdurchschnittlichen Produktionswachstum verzeichneten zumeist auch einen relativ hohen Beschäftigungszuwachs (Korrelationskoeffizient für 2000: 0,7012). Ausnahmen bildeten hier lediglich die Chemische Industrie sowie die Metallherzeugung und -bearbeitung – Zweige, in denen die Restrukturierung der bestehenden größeren Unternehmen über einen längeren Zeitraum mit einem Personalabbau verknüpft war, sodass der Beschäftigungszuwachs in den mittelständischen Betrieben nicht in dem Maße wie in anderen Branchen zur Wirkung kam.

Die Tendenz zu einer stärker auf überregionale Märkte ausgerichteten Produktion des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes spiegelt sich in der Veränderung der Güterstruktur wider (vgl. Tabelle 3.1.1-6).

Tabelle 3.1.1-5:  
 Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten der Produktion des Verarbeitenden Gewerbes  
 in Ostdeutschland  
 - Veränderung in % -

	1991-1995	1996-2000	<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigung 1996-2000
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte	14,5	38,7	8,8
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	5,3	29,6	12,0
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	34,1	24,5	11,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	-12,4	22,8	20,1
Chemische Industrie	-5,9	14,9	0,2
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	4,9	14,8	4,8
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	23,9	12,5	4,8
Herstellung von Gummiwaren	11,2	11,8	3,9
Metallerzeugung und -bearbeitung	0,2	11,3	0,0
Herstellung von Kunststoffwaren	29,1	11,1	8,2
Verarbeitendes Gewerbe	5,7	10,0	1,7
Herstellung von Metallerzeugnissen	28,4	9,9	4,1
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	10,4	9,6	2,9
Textilgewerbe	2,1	9,4	3,0
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	6,6	8,3	-2,1
Kokerei, Mineralölverarbeitung	4,7	8,2	-6,4
Papiergewerbe	15,9	6,3	3,9
Ernährungsgewerbe	12,3	5,8	3,3
Maschinenbau	-11,1	5,8	-1,0
Herstellung von Möbeln, Schmuckwaren u. a.	9,2	5,4	0,0
Tabakverarbeitung	-1,8	5,2	-2,6
Glasgewerbe, Verarbeitung von Steinen und Erden	22,0	2,5	-1,0
Ledergewerbe	-18,1	1,2	-0,9
Schiffbau	-11,3	-4,8	-10,4
Bekleidungsindustrie	-11,1	-6,9	-9,7
Schienenfahrzeugbau	-4,3	-7,6	-9,5

Anmerkung: Sortierung der Branchen nach der Höhe der Produktionsveränderungsraten 1996-2000.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.1.1-6:

Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach unterschiedlichen Klassifikationen auf der Basis von Güterklassen

- in % -

Klassifikationsmerkmale	Veränderung	Struktur		
	1996-2000	1996	2000	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 2000
<b>Handelbarkeit</b>				
Schwer handelbar	4,4	24,2	19,6	12,3
Durchschnittlich handelbar	31,0	66,5	67,6	71,2
Leicht handelbar	77,2	9,3	12,8	16,5
<i>Insgesamt</i>	<i>28,9</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<b>Baunähe</b>				
baunahe Produkte	5,2	18,9	15,5	10,1
andere Produkte	34,4	81,1	84,5	89,9
<i>Insgesamt</i>	<i>28,9</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<b>Technologiegehalt</b>				
Spitzentechnologie	70,9	3,7	5,0	7,0
Höherwertige Technik	54,2	25,7	30,7	45,0
Normale Technik	17,4	70,6	64,3	48,0
<i>Insgesamt</i>	<i>28,9</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Eine Untersuchung der Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach unterschiedlichen Klassifikationen zeigt, dass im Zeitraum von 1996 bis 2000

- die Herstellung leicht handelbarer Güter<sup>72</sup> – mit einer Steigerung um 77% – besonders kräftig angewachsen ist,

<sup>72</sup> Die Außenhandelstheorie unterscheidet lediglich zwischen handelbaren und nicht handelbaren Gütern. Tatsächlich sind jedoch die wenigsten Güter „nicht handelbar“. Bestimmend für die Handelbarkeit eines Gutes ist häufig die Höhe ihrer Transaktionskosten (hierbei vor allem der Transportkosten) relativ zum Umsatzwert des zu handelnden Gutes. Auf die Höhe der Transportkosten wirken wiederum verschiedene Faktoren wie Gewicht, Umfang bzw. Größe, Verderblichkeit, Zerbrechlichkeit und Gefährlichkeit der jeweiligen Güter ein. *Naujoks* (1993) hat auf dieser Grundlage den Versuch einer weitergehenden Klassifizierung unternommen und dazu das Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken – Ausgabe 1989 (GP89) zugrunde gelegt. Die hier verwendete Klassifizierung der Güter nach dem Grad ihrer Handelbarkeit orientiert sich an dieser Arbeit. Zu den „leicht handelbaren Gütern“ zählen demnach u. a. nachrichtentechnische Geräte und Einrichtungen, elektrische Mess-, Prüf-, Regel- und Steuerungsgeräte, optische Erzeugnisse, pharmazeutische Spezialitäten sowie Geräte und Einrichtungen für die Datenverarbeitung.

- die Erzeugung von Gütern der Spitzentechnologie und der höherwertigen Technik vier- bzw. dreimal stärker angestiegen ist als die Erzeugung von Gütern normaler Technik<sup>73</sup> und
- die Produktion von Gütern, die überwiegend im Baugewerbe verwendet werden, nur noch leicht zugenommen hat.

Das Gewicht der Produktion leicht handelbarer Güter hat dadurch um mehr als ein Drittel (von 9,3% 1996) auf rund 13% und das der Erzeugnisse, die den Spitzentechnologien und der höherwertigen Technik zugeordnet werden, um etwa ein Fünftel (von 29,4% 1996) auf etwas über 35% im Jahr 2000 zugenommen. Demgegenüber hat sich u. a. der Anteil schwer handelbarer Güter um rund ein Fünftel verringert. Das resultiert zum Teil aus der schrumpfenden Baunachfrage. Die Produktion von Gütern, die überwiegend im Baugewerbe verwendet werden, ist zwar weiter angewachsen, hat aber anteilig an Boden verloren.

Ein Vergleich mit Westdeutschland lässt zwar eine gewisse Annäherung der Güterstrukturen, aber auch die noch bestehenden erheblichen Unterschiede erkennen. So haben Güter, die überwiegend im Baugewerbe verwendet werden, in Ostdeutschland immer noch einen deutlich höheren Anteil als in Westdeutschland. Demgegenüber sind Güter der Spitzentechnologien und der höherwertigen Technik auch weiterhin deutlich unterrepräsentiert. Gemessen an der gesamtdeutschen Produktion hatten letztere im Jahr 2000 lediglich einen Anteil von 4,1% bzw. 4,6% (1996: 3,8% bzw. 4,0%). Dies weist darauf hin, dass seitens der Unternehmen der Strukturwandel zu Gütern mit höherem Technologiegehalt weiter vorangetrieben werden muss.

Die Tatsache, dass sich die Strukturen in der ostdeutschen Industrie nur langsam ändern, reflektiert, dass das Gewicht der wachstumsstarken Branchen, außer der Kraftwagenproduktion und der Chemischen Industrie, zumeist noch sehr klein ist (vgl. Tabelle 3.1.1-7). So betrug der Anteil der fünf wachstumsstärksten Zweige im Zeitraum von 1996 bis 2000 am gesamten Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes im Jahr 2000 im Osten 23,5%, im Westen hingegen rund 35%. Das Verarbeitende Gewerbe wird so auch weiterhin vom Ernährungsgewerbe dominiert; sein Umsatzanteil beträgt allein fast ein Sechstel. Die Kraftwagenproduktion und die Chemische Industrie haben, wie die Daten belegen, in den letzten Jahren zwar an Bedeutung gewonnen, jedoch ist ihre quantitative Bedeutung weiterhin erheblich geringer als in Westdeutschland. Der Maschinenbau – ein weiterer Schwerpunkt der westdeutschen Industrie – hat in Ostdeutschland weitere Anteilsverluste hinnehmen müssen.

Ein relativ hohes Gewicht haben außerdem nach wie vor die Verarbeitung von Steinen und Erden (einschl. Glasgewerbe, Keramik) sowie die Herstellung von Metallerzeugnis-

---

<sup>73</sup> Die Klassifikation der Güter der Produktionsstatistik nach ihrem Technologiegehalt wurde anhand einer Umschlüsselung einer Güterliste des ISI (SITC-Klassifikation) ermittelt. Vgl. *Legler, Grupp, Gehrke, Schasse* (1992). Zu Gütern der „Spitzentechnik“ zählen demnach u. a. Halbleiterbauelemente, Erzeugnisse der Telekommunikation, EDV-Anlagen, pharmazeutische Produkte und neuere organische Chemikalien sowie Kunststoffe.

sen, was die gegenüber Westdeutschland noch überdimensionierte Bautätigkeit widerspiegelt. Aufgrund der weiter schrumpfenden Baunachfrage ist jedoch zu erwarten, dass die Bedeutung dieser Branchen zukünftig zurückgeht.

Tabelle 3.1.1-7:  
Umsatzanteile der Zweige des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland  
Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten  
- in % -

	1996	2000	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 2000
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	100,0	100,0	100,0
Ernährungsgewerbe	19,6	16,2	8,8
<i>Herstellung von Kraftwagen und -teilen</i>	<i>6,2</i>	<i>9,0</i>	<i>17,7</i>
Maschinenbau	9,3	8,1	12,3
<i>Chemische Industrie</i>	<i>6,9</i>	<i>8,0</i>	<i>10,6</i>
Herstellung von Metallerzeugnissen	7,5	7,0	5,7
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	8,9	6,2	2,5
Metallerzeugung und -bearbeitung	5,1	5,3	4,4
Kokerei, Mineralölverarbeitung	3,7	5,0	5,5
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	5,4	4,8	5,5
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	4,1	4,2	4,0
<i>Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik</i>	<i>1,5</i>	<i>3,2</i>	<i>4,3</i>
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	3,5	3,1	3,4
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren u. a.	2,9	2,5	2,3
Papiergewerbe	2,3	2,5	2,4
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	2,0	2,3	1,2
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	2,2	2,3	2,7
<i>Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte</i>	<i>0,9</i>	<i>2,2</i>	<i>1,2</i>
Schienerfahrzeugbau	1,6	1,7	0,2
Textilgewerbe	1,8	1,6	1,2
Tabakverarbeitung	1,6	1,4	1,3
Schiffbau	1,4	1,1	0,3
<i>Luft- und Raumfahrzeugbau</i>	<i>0,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
Recycling	0,4	0,4	0,1
Bekleidungsindustrie	0,4	0,3	0,9
Übriger Fahrzeugbau	0,2	0,3	0,2
Ledergewerbe	0,2	0,2	0,3

Anmerkungen: Die Branchen sind geordnet nach der Höhe der Umsatzanteile im Jahr 2000. – Die fünf wachstumsstärksten Zweige im Zeitraum von 1996 bis 2000 sind kursiv hervorgehoben.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.



Spezialisierungsschwerpunkte der neuen Länder sind gegenwärtig u. a. im Schienenfahrzeugbau, im Schiffbau und in einzelnen Produktionen verschiedener Branchen so etwa im Ernährungsgewerbe (Geflügelschlachtung), bei der Verarbeitung von Steinen und Erden (Gipserzeugnisse für den Bau, Faserzementwaren) sowie im Recycling auszumachen. Hierin spiegelt sich teilweise die industrielle Tradition wider – so war der Schienenfahrzeugbau seit jeher einer der Schwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft. Bei den Werften spielt – neben der strukturpolitischen Entscheidung, die Schiffbaubetriebe hier trotz bestehender Überkapazitäten in der EU zu erhalten – auch der Standortvorteil der Lage an der Ostsee eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Bestimmte Spezialisierungen bei der Verarbeitung von Steinen und Erden sowie die im Recycling resultieren aus der hohen Baunachfrage und der damit im Zusammenhang stehenden Bewältigung der Aufbau Probleme in den neuen Ländern. Alles in allem aber ist die Angleichung an westdeutsche Strukturen nicht zu verkennen – wie es bei im Ganzen gleichartigen Produktionsbedingungen auch nicht anders zu erwarten ist.

### **3.1.2 Regionale Spezialisierungsmuster im Verarbeitenden Gewerbe**

Neben der sektoralen Spezialisierung der ostdeutschen Industrie ist auch von Interesse, an welchen Standorten sich die einzelnen Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes konzentrieren. Aus theoretischen Überlegungen folgt, dass sich viele Wirtschaftszweige zu Clustern zusammenfinden. Gründe hierfür sind – neben historischen Zufälligkeiten – spezifische Vorteile der räumlichen Nähe wie die Verfügbarkeit von Vorleistungsgütern und produktionsrelevanten Dienstleistungen, ein spezialisiertes Arbeitskräftepotential in einer Region oder auch ein hohes regionales Nachfragepotenzial (Krugman 1991). Unternehmen, die aus diesen Gründen derartige Cluster bilden, können häufig allein hierdurch spezifische Wettbewerbsvorteile erzielen, also mit geringeren Kosten produzieren. Dies dürfte ein Grund dafür sein, dass sich in Westdeutschland die Tabakverarbeitung, das Ledergewerbe, die Mineralölverarbeitung, die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten und der Fahrzeugbau auf nur wenige Standorte konzentrieren. Auf der anderen Seite gibt es freilich auch Branchen, für die eine räumliche Ballung nicht charakteristisch ist, so weil Transportkosten die Nähe zu den Absatzmärkten begünstigen oder economies of scale – ein Grund für die durch räumliche Ballung mögliche Senkung der Kosten – in diesen Produktionszweigen keine bedeutsame Rolle spielen. Hierzu gehören im Bereich der Industrie vor allem das Ernährungsgewerbe, die Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren sowie der Maschinenbau.

Wenngleich aus Sicht des einzelnen Unternehmens (bzw. aus Sicht der Branche) die Cluster-Bildung häufig eher positiv zu werten ist, gilt dies unter regionalökonomischem Aspekt nicht zwangsläufig. Kommt es zur Herausbildung von Monostrukturen, kann dies in Phasen konjunktureller Schwäche oder bei allgemein erhöhtem Wettbewerbsdruck (z. B. durch ausländische Anbieter) leicht dazu führen, dass eine ganze Region in Mitleidenschaft gezogen wird. Hier wäre dementsprechend eine diversifizierte Branchenstruktur als vorteilhaft anzusehen.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Abschnitt beides – die räumliche Konzentration einzelner Sektoren und die sektorale Spezialisierung von Regionen – betrachtet werden.

Die Untersuchung basiert dabei auf der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, die den Vorzug aufweist, dass regional und sektoral stark disaggregierte Angaben vorliegen. Es werden Information über das Jahr 1999 ausgewertet; die Strukturen jenes Jahres dürften sich bis heute nicht wesentlich verändert haben.

Zwar hat das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland nahezu flächendeckend nur einen vergleichsweise geringen Anteil (von 15,5%) an der Gesamtzahl der Beschäftigten (Westdeutschland: 28,4%). Wie in Westdeutschland, gibt es dabei aber erhebliche regionale Unterschiede. Überdurchschnittlich stark industrialisiert sind die südlichen Bundesländer Thüringen und Sachsen; hier wird ein Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtwirtschaft von knapp 20% erreicht (vgl. Abbildung 3.1.2-1).<sup>74</sup>

Selbst dieser Wert liegt aber noch unter dem des am wenigsten industrialisierten Flächenlandes in Westdeutschland (Schleswig-Holstein). In Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtbeschäftigung demgegenüber nur bei 11%. Hierin spiegeln sich zu einem guten Teil industrielle Traditionen wider, deren Ursprung schon in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg liegt. Nur in einem geringen Maße – wenn überhaupt – reflektiert sich hierin der Einfluss wirtschafts- und strukturpolitischer Entscheidungen in den neunziger Jahren.

Betrachtet man die regionale Verteilung der Wirtschaftszweige innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes, so lässt sich im Vergleich zu Westdeutschland im Großen und Ganzen eine stärkere Konzentration der einzelnen Branchen in den neuen Ländern feststellen (vgl. Tabelle 3.1.2-1). Misst man die regionale Konzentration der einzelnen Wirtschaftszweige anhand des Gini-Koeffizienten<sup>75</sup> und berücksichtigt dabei die unterschiedliche Größe der einzelnen Landkreise, so ist der Konzentrationsgrad in 17 von insgesamt 23 Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als in den alten Bundesländern. Besonders stark ist die Konzentration dabei – wie in Westdeutschland auch – im Tabakgewerbe (Konzentration auf die Städte Dresden und Nordhausen mit einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung des Sektors von 43,3% bzw. 23,8%), in der Mineralölverarbeitung (Landkreise Uckermark und Merseburg-Querfurt, Beschäftigungsanteil 48,5% und 23,5%) und in der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (u. a. Landkreis Sömmerda und Berlin-Ost sowie Landkreis Oberhavel, Beschäftigungsanteile 19,0%, 14,9% und 14,2%). Kaum eine Tendenz zur räumlichen Konzentration weisen demgegenüber das Ernährungsgewerbe, die Herstellung von Metallerzeugnissen sowie das Glas- und Keramikgewerbe (einschließlich der Verarbeitung von Steinen und Erden) auf.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Industrialisierungsgrade von 30% und mehr werden in Ostdeutschland lediglich in zwei Landkreisen (Sonneberg und Eisenach) erreicht.

<sup>75</sup> Zusätzlich sind in der Tabelle die Konzentrationsmaße  $C_1$  bis  $C_3$  angegeben. Diese geben an, wie hoch der zusammengefasste Anteil der jeweils ein, zwei, oder drei größten Produktionsstandorte an der Gesamtbeschäftigung der jeweiligen Branche ist. Die Aussagen des Textes werden durch diese Maßzahlen im Wesentlichen bestätigt.

<sup>76</sup> Dass diese drei – als baunah oder regional orientiert zu klassifizierenden Branchen – in fast allen Regionen der neuen Länder stark vertreten sind, spiegelt dabei wohl immer noch die besondere Situation in den neuen Ländern zu Beginn des Transformationsprozesses wider.





Der im Ganzen stärkere Konzentrationsgrad des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes ist indes nicht in erster Linie auf eine im Wettbewerbsprozess entstandene regionale Arbeitsteilung zurückzuführen. Schon in der DDR waren einzelne Branchen – als Folge vorgefundener Raumstrukturen, aber auch als Folge zentralstaatlicher Planung – räumlich stark konzentriert. Diese Struktur hat trotz seither eingetretener Dekonzentrationsprozesse (BLIEN u. a. (2001), S. 24). den Transformations- und Deindustrialisierungsprozess weithin überdauert. Insoweit ist hier nicht unbedingt davon auszugehen, dass die räumliche Ballung zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweils ansässigen Unternehmen beiträgt. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Branchen, in denen das Engagement von (westdeutschen oder ausländischen) Investoren dazu beigetragen hat, bestehende Industriezentren zu sichern oder gar auszubauen. Die vergleichsweise hohen Konzentrationsraten im Kraftwagenbau, in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik<sup>77</sup> und im Sonstigen Fahrzeugbau sind wohl hierdurch zu erklären. Wenigstens in diesen Branchen dürfte die stärkere regionale Konzentration dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Unternehmen zu erhöhen.

Betrachtet man anstelle der regionalen Konzentration der verschiedenen Branchen die sektorale Spezialisierung einzelner Regionen (Landkreise und Bundesländer), so sind zumindest bei einer aggregierten Betrachtung kaum Unterschiede im Spezialisierungsgrad zwischen Ost- und Westdeutschland festzustellen (vgl. Tabelle 3.1.2-2). Der Gini-Koeffizient, der als Maß für die relative Bedeutung der verschiedenen Sektoren in den einzelnen Regionen interpretiert werden kann, ist in beiden Teilen Deutschlands in etwa gleich groß. Gleichwohl fallen einige Besonderheiten ins Auge (vgl. auch Abbildung 3.1.2-2): So hat in mehr als einem Drittel aller ostdeutschen Kreise das Ernährungsgewerbe den höchsten Anteil an den Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes; in einem weiteren Sechstel ist es die Herstellung von Metallerzeugnissen. In Westdeutschland sind diese beiden Branchen hingegen in nur 17% bzw. 8% aller Landkreise derart bedeutsam. Hier spiegeln sich ganz offenkundig die Nachwirkungen des Transformationsprozesses wider, der Branchen wie diesen erhebliche Entfaltungsmöglichkeiten gegeben hatte. Auf der anderen Seite gibt es eine ganze Reihe von Landkreisen mit einigen wenigen dominierenden Sektoren, doch nur in wenigen Fällen reflektiert dies spezifische Standortvorteile der jeweiligen Region. Vielmehr handelt es sich hierbei häufig – wenn auch nicht immer – um eine Folge des starken Deindustrialisierungsprozesses, bei dem nur noch einige wenige Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes verblieben: So weist beispielsweise der Landkreis Demmin den höchsten Spezialisierungsgrad im Verarbeitenden Gewerbe (gemessen an der Konzentrationsrate  $C_1$ ) auf, jedoch bei gleichzeitig äußerst geringem Industriebesatz (mit einem Beschäftigtenanteil von nur noch 11%); ähnlich sind auch die Ergebnisse für den Landkreis Rügen oder den Stadtkreis Hoyerswerda zu beurteilen.<sup>78</sup> Einen hohen Spezialisierungsgrad bei gleichzeitig vergleichsweise hohem Industriebesatz weisen hingegen nur wenige Standorte in

---

<sup>77</sup> Die Herstellung von Mikrochips wird von der amtlichen Statistik in diesem Sektor erfasst.

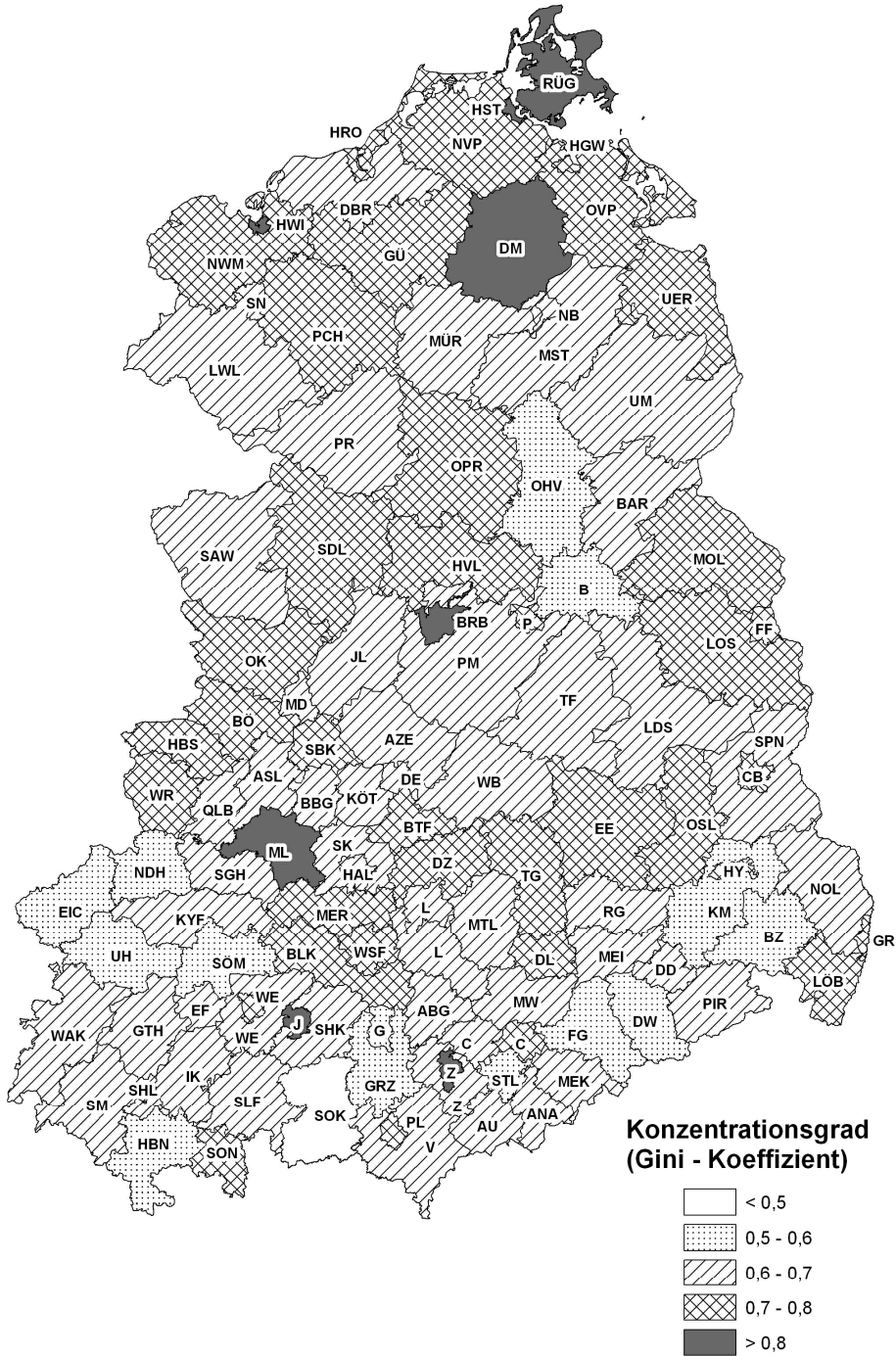
<sup>78</sup> Gini-Koeffizient und Industriebesatz sind negativ miteinander korreliert; es ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von -0,31.

Tabelle 3.1.2-2:  
Spezialisierungsgrad in ausgewählten Landkreisen Ostdeutschlands und Westdeutschlands 1999  
- sortiert nach Höhe des Gini-Koeffizienten -

Ostdeutschland					Westdeutschland				
Landkreise	Konzentrationsrate C <sub>1</sub>	Konzentrationsrate C <sub>3</sub>	Gini-Koeffizient	<i>Nachrichtlich:</i> Anteil des Verarbeitenden Gewerbes	Landkreise	Konzentrationsrate C <sub>1</sub>	Konzentrationsrate C <sub>3</sub>	Gini-Koeffizient	<i>Nachrichtlich:</i> Anteil des Verarbeitenden Gewerbes
Ostdeutschland	15,9	42,0	0,49	15,5	Westdeutschland	14,9	35,2	0,49	28,4
darunter:					darunter:				
SK Eisenach	46,2	79,4	0,85	30,0	SK Wolfsburg	95,3	97,8	0,98	67,3
LK Demmin	54,5	74,5	0,84	11,2	SK Ludwigshafen	89,3	93,9	0,97	55,2
LK Rügen	49,5	75,2	0,83	7,3	SK Schweinfurt	87,0	93,6	0,96	42,1
SK Stralsund	51,6	72,1	0,82	9,4	LK Dingolfing-Landau	82,6	91,6	0,95	65,7
LK Mansfelder Land	38,7	72,7	0,81	14,2	SK Emden	85,4	90,7	0,94	50,8
SK Wismar	45,9	66,3	0,81	19,0	SK Leverkusen	83,1	91,3	0,94	51,1
SK Zwickau	45,5	72,1	0,81	25,1	SK Erlangen	78,4	87,8	0,92	38,3
SK Jena	41,2	66,8	0,81	16,0	SK Ingolstadt	80,0	86,1	0,91	51,8
SK Brandenburg/Havel	33,2	76,0	0,80	17,9	SK Zweibrücken	73,1	85,0	0,91	37,7
SK Hoyerswerda	29,8	66,8	0,79	6,7	SK Bamberg	64,2	79,9	0,88	36,7
LK Merseburg-Querfurt	37,5	73,3	0,79	22,8	SK Frankenthal	63,5	80,7	0,88	42,8
LK Weißenfels	43,3	66,9	0,79	13,0	LK Altötting	72,2	80,2	0,87	45,1
LK Ostvorpommern	28,2	65,8	0,79	10,8	LK Groß-Gerau	67,4	79,9	0,86	40,7
LK Bördekreis	35,1	68,3	0,79	19,7	LK Kassel	65,7	77,1	0,85	40,6
SK Görlitz	36,9	65,9	0,78	16,8	SK Darmstadt	50,2	78,7	0,85	25,7
LK Wernigerode	38,6	64,7	0,77	18,0	LK Erlangen-Höchstadt	51,3	72,4	0,84	45,7
LK Uecker-Randow	31,6	61,2	0,77	10,1	LK Merzig-Wadern	36,7	71,7	0,84	34,8
LK Nordvorpommern	34,1	63,6	0,77	8,8	LK Germersheim	60,2	72,9	0,83	42,9
SK Frankfurt/O	24,8	60,5	0,77	6,7	SK Salzgitter	44,5	74,3	0,83	54,3
SK Greifswald	39,6	63,7	0,76	8,8	SK Passau	52,0	73,8	0,83	24,6

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3.1.2-2:  
Konzentrationsgrad des Verarbeitenden Gewerbes in den Landkreisen Ostdeutschlands



Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

den neuen Ländern auf. Hierzu gehören die Städte Eisenach und Zwickau (Kraftwagenbau, gesamter Beschäftigtenanteil in diesen Kreisen 13,8% bzw. 11,4%); zu nennen ist aber auch der Landkreis Sonneberg (Herstellung von Möbeln, Anteil an der Gesamtbeschäftigung 8,8%).<sup>79</sup>

Die relativ hohe regionale Konzentration einzelner Branchen in Ostdeutschland ist häufig eher historisches Erbe als Ergebnis marktlicher Anpassungsprozesse. Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Regionen, die stark durch einzelne „Leitsektoren“ geprägt sind, doch ist dies in vielen Fällen Spiegelbild der Deindustrialisierung zu Anfang der neunziger Jahre oder der sich im Transformationsprozess herausgebildeten Strukturmuster. Gerade wenn es sich bei den verbliebenden Branchen dann um Wirtschaftszweige handelt, die konjunkturreagibel sind oder unter besonderem Anpassungsdruck stehen, kann sich eine derartige Spezialisierung negativ auf die regionale Entwicklung auswirken.

### 3.1.3 Exporte

Mit den Fortschritten, die die Betriebe in Ostdeutschland bei der Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erreichten, verbesserten sich auch ihre Chancen, sich stärker auf ausländischen Märkten zu etablieren.

Nach den Ergebnissen der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 hat sich eine wachsende Zahl von Betrieben im Auslandsgeschäft engagiert. Hierbei haben u. a. die eigenständigen, meist kleinen ostdeutschen Industriebetriebe ihren Marktanteil im Ausland (wie auch in Westdeutschland) von 1998 bis 2000 stärker ausgeweitet als die Betriebe im Eigentum westdeutscher Unternehmen; sie erzielten dadurch im Jahr 2000 eine ähnlich hohe Exportquote wie die Betriebe im Eigentum westdeutscher Unternehmen.<sup>80</sup> Die Auslandsumsätze wuchsen außerdem durch die Produktionswirksamkeit großer Investitionsvorhaben<sup>81</sup> beträchtlich an. Da es sich dabei zumeist um Investoren aus Westdeutschland oder aus dem Ausland handelte, profitierten diese Betriebe von den Vertriebskanälen und der Marktposition ihrer westdeutschen oder ausländischen Mutterunternehmen.

---

<sup>79</sup> Tiefergehende Informationen zu einzelnen Regionen enthalten z. B. die verschiedenen Fallstudien, die von DIW, IfW und IWH im Rahmen der so genannten „Anpassungsberichte“ erstellt worden sind. Zu nennen sind aus der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Fallstudien zu Dresden, Berlin und Cottbus (19. Bericht), zu Bitterfeld/Wolfen (18. Bericht) sowie zu Rostock und Chemnitz (17. Bericht).

<sup>80</sup> Die Umfrageergebnisse zur Entwicklung der Absatzmärkte werden ausführlicher und detaillierter im Punkt 3.3.1 dargestellt.

<sup>81</sup> Beispiele hierfür sind die beträchtlichen Investitionen von Infineon und Advanced Micro Devices (AMD) in den Bau und die Erweiterung neuer Halbleiterwerke in Dresden, der Volkswagen AG in die Komplettierung des Autowerkes in Mosel bei Zwickau und in die Ausweitung und Modernisierung der Motorenfertigung in Chemnitz.



Die Auslandsumsätze stiegen dadurch seit 1996 erheblich stärker an als die Inlandsumsätze; mit Ausnahme von 1996, jährlich zweistellig (vgl. Tabelle 3.1.3-1). 1997 und 1998 sowie 2000 erhöhten sich die Exporte sogar jeweils um rund ein Drittel gegenüber den Vorjahren.

Tabelle 3.1.3-1:

Entwicklung des Inlands- und Auslandsumsatzes des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland von 1996 bis 2000<sup>a</sup>, Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten - Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

	1996 <sup>b</sup>	1997 <sup>b</sup>	1998	1999	2000	2001 <sup>c</sup>
Inlandsumsatz	3,4	5,7	5,4	5,4	10,4	4,3
Auslandsumsatz	7,1	32,7	33,9	10,2	29,1	14,3
<i>Nachrichtlich:</i> Gesamtumsatz	3,8	9,0	9,7	6,3	13,9	6,5

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

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Exporte haben sich so zu einer zunehmenden Stütze des dynamischen Wachstums des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes entwickelt. Tatsächlich dürfte ihre Bedeutung noch höher sein, weil es deutliche Hinweise dafür gibt, dass die Auslandsumsätze der ostdeutschen Industrie nicht in der wirklichen Höhe von der amtlichen Statistik erfasst werden.<sup>82</sup>

Verstärkt exportiert wurden in den letzten Jahren Investitionsgüter. Der Anteil der Investitionsgüterproduzenten am gesamten Exportgeschäft des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes belief sich im Jahr 2000 auf 45% (in Westdeutschland auf 51%). Deren Exportquote (35%) war im Schnitt auch deutlich höher als bei den Betrieben der anderen Hauptgruppen, den Vorleistungsgüterproduzenten (rund 20%), den Gebrauchsgüterproduzenten (rund 18%) und den Verbrauchsgüterproduzenten (knapp 8%).

Fertigerzeugnisse hatten, nach der amtlichen Statistik des Außenhandels,<sup>83</sup> einen Anteil an der Ausfuhr der gewerblichen Wirtschaft (ohne Ernährungswirtschaft) der neuen

<sup>82</sup> Eine Vielzahl ostdeutscher Industriebetriebe befindet sich im Eigentum westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. Innenlieferungen von Waren dieser Firmen von Ost- nach Westdeutschland, die anschließend exportiert werden, werden vermutlich nicht immer als Auslandsumsätze des Verarbeitenden Gewerbes der neuen Länder erfasst. Dies wird durch die DIW-Umfrageergebnisse gestützt. Die Exportquoten, die hier ermittelt wurden, sind regelmäßig deutlich höher als die, die von der amtlichen Statistik ausgewiesen werden. Vgl. dazu auch *DIW, IfW, IWH* (1998), S. 63.

<sup>83</sup> Die Statistik des Außenhandels (Spezialhandels) ist nicht identisch mit der Monatsberichterstattung über das Verarbeitende Gewerbe. Sie enthält außer dem Export industrieller Güter weitere Produkte wie Erzeugnisse der Landwirtschaft. Da industrielle Erzeugnisse wertmäßig den größten Teil an den gesamten Ausfuhren bilden, gibt diese Statistik trotzdem recht zuverlässige Informationen über die Struktur der Industrieexporte. Für Berlin-Ost gibt es seit 1996 keine gesonderten Informationen mehr.

Länder (ohne Berlin) im Jahr 2000 von 90% (Westdeutschland einschl. Berlin 94%). Rohstoffe und Halbwaren spielen demzufolge – mit einem Zehntel Anteil – immer noch eine etwas größere Rolle bei den Ausfuhren als in Westdeutschland. Bei der Ausfuhr der Fertigerzeugnisse dominierten Kraftfahrzeuge mit über einem Fünftel Anteil sowie elektrotechnische Erzeugnisse (rund 12%) und Maschinenbauerzeugnisse (rund 9%) (HASCHKE (2001), S. 433).

Größte Exportbranchen sind die Kraftwagenproduktion, die Chemische Industrie und der Maschinenbau (vgl. Tabelle 3.1.3-2). Diese Zweige stehen auch in Westdeutschland an vorderster Stelle. Deren Anteil am Export des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes betrug im Jahr 2000 rund 42% (in Westdeutschland 58%).

Die relativ höchsten Zuwächse im Auslandsgeschäft erzielten von 1996 bis 2000 der Luft- und Raumfahrzeugbau, die Produktion von Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen (einschl. Büromaschinenbau) sowie der Schiffbau. Dabei spielten allerdings Sonderfaktoren eine wichtige Rolle. So hat im Luft- und Raumfahrzeugbau allein das Engagement eines einzelnen Konzerns, Flugzeugtriebwerke nahe Berlin zu produzieren, den sehr hohen Exportanstieg bewirkt. Für den Export von Datenverarbeitungsgeräten, deren Produktion sowohl durch ausländische Unternehmen als auch durch eigenständige ostdeutsche Unternehmen erheblich ausgeweitet worden ist, wirkte sich u. a. die weltweit hohe Nachfrage nach Computertechnik günstig aus. Alle drei Branchen waren außerdem zuvor verhältnismäßig gering im Exportgeschäft tätig gewesen. Geringere Auslandsumsätze gegenüber 1996 verzeichneten lediglich der Schienenfahrzeugbau und das Bekleidungs-gewerbe.

Durch die dynamische Entwicklung der Auslandsumsätze hat sich auch die Exportquote deutlich erhöht. Im Jahr 2000 wurde erstmalig über ein Fünftel des Gesamtumsatzes der ostdeutschen Industrie im Ausland erzielt (vgl. Tabelle 3.1.3-3). 2001 betrug die Exportquote, nach vorläufigen Daten der amtlichen Statistik, 23,2%.<sup>84</sup> Im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe in Westdeutschland, das eine Exportquote von etwa 38% erzielte, ist der Anteil des Auslandsgeschäfts jedoch noch verhältnismäßig gering.

Aus der Tabelle geht hervor, dass die Streubreite der Exportquoten zwischen den Zweigen breiter als in Westdeutschland ist. Mit 83,5% bzw. 65,0% hatten im Jahr 2000<sup>85</sup> der Luft- und Raumfahrzeugbau sowie der Schiffbau mit Abstand die höchsten Auslandsumsatzanteile; diese waren auch höher als in Westdeutschland. Dagegen erlösten solche Branchen wie die Herstellung von Metallernzeugnissen, das Ernährungsgewerbe, das Verlags- und Druckgewerbe sowie das Bekleidungs-gewerbe – mit Exportquoten von jeweils unter 10% – nach wie vor nur einen geringen Anteil ihres Umsatzes im Ausland. Die Exportquoten dieser Zweige sind auch im Vergleich zur westdeutschen Industrie sehr viel niedriger.

---

<sup>84</sup> In Sachsen, das wie Thüringen zu den ostdeutschen Ländern mit dem höchsten Industriebesatz zählt, erreichten die Betriebe 2001 eine Exportquote von 28%.

<sup>85</sup> Für 2001 liegen zum derzeitigen Zeitpunkt für die einzelnen Zweige des Verarbeitenden Gewerbes noch keine amtlichen Angaben vor.

Tabelle 3.1.3-2:  
Exporte und Exportstruktur des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland  
- in % -

	Exporte	Exportstruktur 2000	
	Veränderung 1996-2000	Ostdeutschland	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland
Verarbeitendes Gewerbe	121,5 <sup>a</sup>	100,0	100,0
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	.	19,7	27,5
Chemische Industrie	123,8	11,9	14,4
Maschinenbau	62,4	10,1	16,2
Metallerzeugung und -bearbeitung	75,0	7,1	4,4
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. Ä.	204,0	5,4	5,3
Ernährungsgewerbe	33,0	5,1	3,0
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	241,0	4,2	6,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	2 395,7	4,1	1,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	245,5	3,9	3,2
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	409,2	3,7	1,1
Papiergewerbe	70,0	3,7	2,2
Schiffbau	370,6	3,3	0,4
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	84,4	3,0	3,5
Herstellung von Metallerzeugnissen	182,2	3,0	3,5
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	156,6	3,0	1,4
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	289,5	2,5	0,5
Textilgewerbe	57,4	1,7	1,1
Herstellung von Möbeln, Schmuck, usw.	74,6	1,4	1,3
Schienenfahrzeugbau	-13,6	1,2	0,1
Kokerei, Mineralölverarbeitung	130,1	0,6	0,7
Tabakverarbeitung	115,3	0,5	0,3
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	55,1	0,5	0,7
Übriger Fahrzeugbau	207,1	0,2	0,1
Recycling	19,5	0,1	0,1
Bekleidungs-gewerbe	-29,3	0,1	0,7
Ledergewerbe	20,1	0,1	0,2

<sup>a</sup> Ohne Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen, da bis 1997 ein Teil der Pkw-Exporte nicht entsprechend statistisch erfasst worden ist. Die Branchen sind geordnet nach dem Exportvolumen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.1.3-3:

Exportquoten und Exportanteile des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Zweigen, Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten  
- in % -

	Exportquote			Anteil am gesamtdeutschen Export 2000
	1996	2000	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 2000	
Verarbeitendes Gewerbe	12,3 <sup>a</sup>	21,6 <sup>b</sup>	37,7	4,8
Luft- und Raumfahrzeugbau	23,7	83,5	62,2	8,9
Schiffbau	15,6	65,0	54,4	28,6
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	.	47,3	58,7	3,1
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	26,2	36,2	35,2	13,6
Papiergewerbe	30,3	32,7	34,7	7,2
Chemische Industrie	24,5	32,4	51,2	3,6
Metallerzeugung und -bearbeitung	25,3	29,3	37,4	6,8
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	26,6	28,4	54,3	2,9
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	24,1	27,9	49,7	3,7
Maschinenbau	21,1	27,0	49,4	2,7
Geräte d. Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. Ä.	10,5	24,0	36,3	4,4
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	10,1	22,6	14,8	18,6
Textilgewerbe	19,0	22,3	36,2	6,2
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	8,8	19,8	30,8	5,1
Schienenfahrzeugbau	27,2	15,0	20,4	31,6
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten u. a.	9,0	12,3	21,9	4,7
Übriger Fahrzeugbau	7,6	12,3	19,6	9,4
Ledergewerbe	10,3	11,1	28,0	1,4
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	4,1	10,4	20,9	8,8
Herstellung von Metallerzeugnissen	4,5	9,2	23,5	3,7
Bekleidungs-gewerbe	10,4	7,8	29,7	0,7
Tabakverarbeitung	4,5	7,5	8,1	7,4
Ernährungsgewerbe	6,2	6,8	12,9	7,1
Recycling	6,6	5,2	30,9	3,8
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	2,9	3,4	7,8	3,1
Kokerei, Mineralölverarbeitung	2,3	2,7	5,0	3,8

<sup>a</sup> Ohne Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen. – <sup>b</sup> Ohne Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen: 19,1%. Die Branchen sind geordnet nach der Höhe der Exportquoten im Jahr 2000.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ein wesentlicher Grund für die relativ geringe Exporttätigkeit in den erstgenannten drei Branchen dürfte die jahrelange Konzentration der Betriebe auf die regionale Nachfrage

sein. Weiterhin spielt eine Rolle, dass sich bestimmte Spezialisierungsmuster zum Teil seit Jahrzehnten in Deutschland entwickelt haben. Dadurch ist u. a. zu erklären, dass für die Metallverarbeitung in den neuen Ländern der (transportkostenintensive) Stahl- und Leichtmetallbau noch eine erhebliche Bedeutung hat, währenddessen in Westdeutschland die Fertigung und der Export von Schneidwaren, Werkzeugen, Schlössern und Beschlägen anteilig stärker angesiedelt und ausgebaut sind.

Ein weiterer Grund ist in der relativ kleinen Betriebsgröße zu sehen. Die Industriebetriebe in den neuen Ländern sind – von der Personalstärke her gesehen – im Schnitt etwa halb so groß wie die Betriebe in den alten Ländern. Um auf größeren Märkten präsent zu sein, müssen, neben den qualitativen Anforderungen, häufig bestimmte Mindestmengen kontinuierlich abgesichert werden können, was vielen ostdeutschen Betrieben nach wie vor Probleme bereitet. So existierten im Ernährungsgewerbe im Jahr 2000 (Ende September) lediglich 8 Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten, in Westdeutschland dagegen waren es 133, darunter 25 mit mehr als 1 000 Beschäftigten.

Einen bedeutsamen Stellenwert an der gesamtdeutschen Ausfuhr haben lediglich der Schienenfahrzeugbau, der Schiffbau und – mit Abstrichen – das Holzgewerbe. Dabei handelt es sich beim Schienenfahrzeugbau um eine Branche, die in Ostdeutschland traditionell stärker vertreten ist.

In der regionalen Struktur der Ausfuhren hat sich der Trend, bevorzugt in westliche Industriestaaten zu liefern, weiter verstärkt. Nach der Außenhandelsstatistik wurden seit 1996 vor allem die Exporte nach Amerika stark ausgeweitet (vgl. Tabelle 3.1.3-4). Die Ausfuhren in die USA, dem größten Zielland, haben sich bis 2000 etwa verfünffacht. 2000 erfolgte bereits etwas mehr als ein Siebtel (1996: knapp 8%) der Ausfuhren nach Amerika. Kräftig angewachsen sind außerdem die Lieferungen in einzelne Länder (u. a. Japan, Großbritannien, Spanien). Demgegenüber haben sich die Ausfuhren in die übrigen europäischen Länder (außerhalb der EU und EFTA), wozu auch die MOE-Länder zählen, im Schnitt nur unterdurchschnittlich entwickelt. Ihr Anteil hat sich deshalb auf weniger als ein Fünftel der gesamten Ausfuhr Ostdeutschlands verringert.

Geradezu zusammengebrochen sind die Lieferungen in die Russische Föderation; 2000 betrug ihr Anteil nur noch reichlich 2% der ostdeutschen Ausfuhr. Hier dürften vor allem die Auswirkungen der politischen und wirtschaftlichen Krise, in die Russland 1998 geriet, nachwirken.<sup>86</sup> Polen und Tschechien, in die von 1996 bis 2000 die Exporte jeweils mehr als verdoppelt worden sind, sind so zu den bedeutendsten Abnehmerländern ostdeutscher Güter im Rahmen der MOE-Staaten geworden. Für die Ausweitung der Exporte in diese Länder dürften die relativ geringen Transaktionskosten, die aus der räumlichen Nähe zu diesen Ländern resultieren und auch zu einer Vertiefung des Warenaustausches in den Grenzregionen geführt haben, mit entscheidend gewesen sein.

---

<sup>86</sup> Dies bekam auch die westdeutsche Wirtschaft zu spüren, sodass es zu einem Einbruch der gesamtdeutschen Ausfuhr 1999 gegenüber 1997 um rund 40% kam.

Tabelle 3.1.3-4:  
Regionale Entwicklung und Struktur der Ausfuhr<sup>a</sup> Ostdeutschlands<sup>b</sup>  
- in % -

	Entwicklung der Exporte 1996 = 100				Exportstruktur		Nachrichtlich: Exportstruktur Deutschland
	1997	1998	1999	2000	1996	2000	2000
<i>Ausfuhr insgesamt</i>	130	160	168	207	100,0	100,0	100,0
<i>Europa</i>	129	164	161	187	78,6	71,0	73,4
<i>EU- und EFTA-Länder</i>	127	178	185	209	51,0	51,4	61,7
<i>EU-Länder</i>	128	182	188	211	46,8	47,5	56,5
darunter:							
Frankreich	111	148	163	178	8,4	7,2	11,4
Belgien und Luxemburg	123	158	163	176	5,3	4,5	5,5
Niederlande	128	166	139	162	7,7	6,1	6,4
Italien	155	185	178	208	6,9	7,0	7,6
Großbritannien	143	327	340	380	4,4	8,0	8,3
Dänemark	126	154	169	183	1,9	1,7	1,6
Spanien	135	201	292	313	2,8	4,2	4,5
Österreich	114	145	145	168	4,6	3,7	5,3
<i>EFTA-Länder</i>	117	140	151	185	4,3	3,8	5,1
darunter:							
Schweiz	112	135	151	181	3,4	3,0	4,3
<i>Übriges Europa</i>	132	137	118	147	27,6	19,6	11,7
darunter:							
Polen	133	162	165	233	5,3	6,0	2,4
Tschechien	119	135	159	206	4,5	4,5	2,1
Ungarn	132	145	137	173	1,6	1,3	1,7
Russland	149	124	73	65	7,4	2,3	1,1
<i>Amerika</i>	138	174	242	398	7,7	14,7	13,5
darunter:							
USA	136	165	252	492	4,9	11,6	10,3
Kanada	211	347	382	637	0,3	0,9	0,7
<i>Asien</i>	139	135	169	224	11,0	11,9	10,4
darunter:							
China	135	146	178	238	2,0	2,2	1,6
Japan	104	294	424	522	1,0	2,5	2,2
Südkorea	126	56	77	134	1,3	0,8	0,8
<i>Afrika</i>	102	111	134	181	2,1	1,9	1,7
<i>Australien und Ozeanien</i>	136	189	254	223	0,5	0,5	0,7

<sup>a</sup> Erzeugnisse der gewerblichen und der Ernährungswirtschaft; Spezialhandel. – <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost.

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

Die Vorteile, die sich aus dieser Konstellation für die Industrie in Ostdeutschland ergeben, werden dennoch längst nicht genutzt. Rothfels hat unter Nutzung eines Gravity-Ansatzes<sup>87</sup> ermittelt, dass die tatsächlich getätigten Exporte der ostdeutschen Unternehmen im Jahr 1999 in fünf MOE-Länder (Estland, Polen, Tschechische Republik, Slowenien)<sup>88</sup> lediglich gut halb so hoch waren wie die hypothetische Ausfuhr (ROTHFELS (2000), S. 321).

Hauptabnehmer ostdeutscher Erzeugnisse im Ausland sind seit 1994 die Länder der Europäischen Union. Der Anteil dieser Länder hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre weiter leicht erhöht. 2000 ging – mit einem Anteil von 47,5% (1996: 46,8%) – fast die Hälfte<sup>89</sup> der gesamten Ausfuhren in die EU-Länder.

Wichtigste Abnehmerländer sind Großbritannien, Frankreich und Italien; auf diese fällt zusammen fast ein Viertel der Lieferungen in die EU. Im Vergleich zu Westdeutschland sind vor allem die Exportanteile nach Frankreich und Österreich sowie Belgien und Luxemburg geringer, was vor allem mit den Güterstrukturen und den noch nicht so gut entwickelten Beziehungen zu diesen Ländern im Zusammenhang stehen dürfte.

### **3.1.4 Gründungen, Unternehmensschließungen und Unternehmensbestand**

#### ***a) Auswertungen der amtlichen Statistik***

Für den erfolgreichen Umbau der ostdeutschen Wirtschaft war es nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion entscheidend, rasch einen privaten Unternehmenssektor aufzubauen. Das musste vor allem durch die Gründung neuer Unternehmen geschehen. Massiv unterstützt durch finanzielle Hilfen und weitere günstige Rahmenbedingungen entstanden so in der Folgezeit Tausende neuer Betriebe. Gegründet wurden sie besonders im Dienstleistungssektor, weniger dagegen im Verarbeitenden Gewerbe. Allein auf den Handel und das Gastgewerbe konzentrierten sich bisher jährlich 40% bis 50% der Gewerbeanmeldungen, auf die Industrie hingegen lediglich etwa 4% bis 5%.

Nicht alle neugegründeten Unternehmen erwiesen sich als überlebensfähig, sei es weil sich die Geschäftskonzepte als nicht tragfähig erwiesen, sei es weil es am notwendigen Startkapital und am betriebswirtschaftlichen Know-how fehlte. Deswegen kam es – zeitversetzt – zu einer Welle von Unternehmensschließungen. Zwar gehört es zum Wesen einer Marktwirtschaft, dass nicht wettbewerbsfähige Unternehmen schließen müssen, da nur so die Selektionsfunktion des Wettbewerbs erhalten bleibt. Gleichwohl

---

<sup>87</sup> Neben der Entfernung der Wirtschaftsgebiete wurden die Wirtschaftsleistung sowohl des exportierenden als auch des importierenden Landes in diesem Ansatz berücksichtigt.

<sup>88</sup> Hierbei handelt es sich um die Länder, mit denen zuerst Beitrittsverhandlungen zur Aufnahme in die EU aufgenommen worden sind, auch als „Luxemburg-Gruppe“ (einschließlich Zypern) bezeichnet.

<sup>89</sup> Zwischenzeitlich erfolgte bereits einmal über die Hälfte der Ausfuhr in die EU-Länder: 1998 mit einem Anteil von 53% und 1999 mit einem Anteil von 52,3%.

hat dies mit dazu beigetragen, dass die Unternehmensdichte in den neuen Bundesländern heute noch kleiner ist als in Westdeutschland.

In diesem Abschnitt soll dargestellt werden, wie sich Gründungen und Schließungen im Verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum von 1996 bis 2000 entwickelt und auf den Unternehmensbestand ausgewirkt haben.

### *Betriebsgründungen gehen weiter zurück*

In Deutschland gibt es keine Gründungsstatistik. Um dennoch Einschätzungen zum Gründungsgeschehen vornehmen zu können, werden verschiedene andere Datenquellen herangezogen und ausgewertet.<sup>90</sup> Allesamt weisen sie Vorteile und Nachteile auf,<sup>91</sup> so dass die Ergebnisse zumeist nur mit Einschränkungen zu interpretieren sind.

Zurückgegriffen wurde lange Zeit auf die Statistik der Gewerbeanzeigen, die 1990 in den neuen Ländern eingeführt worden ist. Diese wird auch hier als hauptsächliche Datengrundlage verwendet. Wegen der Mängel, die diese Statistik besitzt – sie werden nachfolgend kurz skizziert –, werden zusätzlich Untersuchungsergebnisse aus dem Gründungspanel des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim (ZEW)<sup>92</sup> dargestellt.<sup>93</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gewerbeanzeigenstatistik „Betriebe“ und das Mannheimer Gründungspanel „Unternehmen“ zum Gegenstand hat.

Ein wesentlicher Mangel der Statistik der Gewerbeanzeigen besteht darin, dass sie das tatsächliche Ausmaß der Gründungsaktivitäten überzeichnet. So werden in den Gewerbebeanmeldungen neben neu errichteten Betrieben auch Übernahmen bestehender Betriebe, Änderungen der Gesellschaftsform und Verlegungen des Unternehmenssitzes erfasst. Hinzu kommt, dass der Anmeldung eines Gewerbes nicht immer die tatsächliche Aufnahme einer Geschäftstätigkeit folgt, wobei dies mehr für Anmeldungen in Dienstleistungsbereichen (und hier speziell bei nebegewerblichen Tätigkeiten) und weniger für die im Verarbeitenden Gewerbe relevant sein dürfte.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Dazu zählen, neben der Gewerbeanzeigenstatistik, die Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, die Statistik des Bergbaus und Verarbeitenden Gewerbes und das Gründungspanel des ZEW Mannheim.

<sup>91</sup> Mit den Problemen und Mängeln der Gründungsstatistik hat sich eine Reihe von Autoren auseinandergesetzt. Vgl. u. a. *Fritsch, Niese* (1999); *Kistner, Südfeld u. a.* (1988) und *Struck* (1997). Die Ergebnisse eines empirischen Vergleichs haben *Fritsch, Grotz, Brix, Niese, Otto* (2001) publiziert.

<sup>92</sup> Das ZEW pflegt in Kooperation mit CREDITREFORM, der größten deutschen Kreditauskunftei, ein Gründungspanel, dessen wichtiger Vorteil darin besteht, dass praktisch nur wirtschaftsaktive Einheiten erfasst werden. Als Gründung zählt dabei jeder erstmalige Aufbau eines Unternehmens. Klein- und Kleinstgewerbetreibende bleiben hier untererfasst.

<sup>93</sup> Auf Ergebnisse, die auf der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit basieren, wird an geeigneten Stellen in Fußnoten eingegangen.

<sup>94</sup> Hierbei wird davon ausgegangen, dass einer beabsichtigten Betriebsgründung im Verarbeitenden Gewerbe u. a. wegen des erforderlichen Startkapitals und Managementwissens grundsätzlichere



Nach den Daten dieser Statistik hat sich die Zahl der Gewerbeanmeldungen in Ostdeutschland (ohne Berlin-Ost) für das Verarbeitende Gewerbe von 1996 bis 2000 um mehr als ein Viertel verringert, von rund 6 500 im Jahr 1996 auf rund 4 800 im Jahr 2000 (vgl. Tabelle 3.1.4-1).

Tabelle 3.1.4-1:

Gewerbeanmeldungen und Betriebsgründungen<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup>

Jahr	Gewerbeanmeldungen	darunter: Betriebsgründungen	<i>Nachrichtlich:</i> Gründungen lt. ZEW- Gründungspanel <sup>c</sup>
1996	6 510	3 801	3 100
1997	5 999	3 366	2 900
1998	6 559	3 703	3 000
1999	5 657	3 093	2 700
2000	4 814	2 594	2 700
1996-2000	29 539	16 557	14 400
<i>Nachrichtlich:</i> 1991-1995	37 967 <sup>d</sup>	.	25 900

<sup>a</sup> Neuerrichtungen von Betrieben in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen. – <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost. – <sup>c</sup> Einschließlich Berlin-Ost; gerundete Größen. – <sup>d</sup> 1992 bis 1995.

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; ZEW.

Ein realistischeres Bild der Zahl neu gegründeter Betriebe, die zudem eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung haben, lassen die Daten über die „Betriebsgründungen“<sup>95</sup> erwarten, die seit der Einführung einer bundeseinheitlichen Gewerbeanzeigenstatistik im Jahr 1996 mit erfasst werden. Danach wurde im Jahr 2000 fast ein Drittel weniger Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands gegründet als im Jahr 1996 (vgl. Tabelle 3.1.4-1). Etwas günstiger verlief die Entwicklung nach dem ZEW-Gründungspanel (minus 15%), wobei ein Teil der Differenzen zwischen den beiden Datenquellen durch die unterschiedlichen Erfassungseinheiten begründet sein kann. Im ge-

---

Überlegungen, Abstimmungen usw. vorangehen als bei einer vorgesehenen nebenberuflichen Tätigkeit, z. B. als Versicherungsmakler.

<sup>95</sup> Hierzu zählen diejenigen Gründungen von Betrieben (als Hauptniederlassung, Zweigniederlassung oder unselbständige Zweigstelle), die die Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft besitzen und Einzelunternehmen, sofern sie in das Handelsregister oder in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen. Durch diese Abgrenzung kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der Gründungen von Kleingewerbetreibenden, Neben-erwerbsbetrieben sowie Scheingründungen unerfasst bleibt.

samten Zeitraum von 1996 bis 2000 wurden nach der Gewerbeanzeigenstatistik rund 16 550 Betriebe neu gegründet; nach dem ZEW-Gründungspanel waren es reichlich 2 000 weniger.<sup>96</sup> Verglichen mit dem Zeitraum von 1991 bis 1995 hat die Zahl der neugegründeten Unternehmen nach dem genannten Panel um fast die Hälfte abgenommen. Trotz gewisser Unterschiede, die aus den Datenquellen resultieren, kann damit festgehalten werden: Der insgesamt negative Trend reflektiert zum einen eine gewisse Normalisierung nach der hohen Zahl von Gründungen in der Anfangsphase des Transformationsprozesses, zum anderen ist er aber auch eine Folge des geringen Marktwachstums in Ostdeutschland, die das Wagnis einer Unternehmensneugründung immer weniger attraktiv erscheinen lassen musste.

Untersucht man die Betriebsgründungen der Gewerbeanzeigenstatistik nach einzelnen Branchen, so zeigt sich, dass vom Rückgang annähernd alle Zweige betroffen waren (vgl. Tabelle 3.1.4-2). Überdurchschnittlich gingen sie u. a. bei der Produktion von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung (Elektrotechnik), in der Metallerzeugung und -bearbeitung, im Recycling sowie im Ledergewerbe zurück. Ein Grund für den Rückgang der Gründungen in den beiden zuerst genannten Branchen dürfte die schrumpfende Nachfrage nach verschiedenen Materialien für Bauinvestitionen (wie Elektrizitätsverteilungs- und -schalteneinrichtungen, Kabel, Leitungen, Halbzeuge, Stäbe, Profile, Bleche u. a.) sein. Im Recycling hat vermutlich eine Rolle gespielt, dass Vorhaben der Altlastensanierung, die zuvor den Betrieben vergleichsweise günstige Geschäftsbedingungen beschert hatten, allmählich ausgelaufen sind.

Die meisten neuen Betriebe im Zeitraum von 1996 bis 2000 – insgesamt etwa 3 500 an der Zahl – wurden in der Herstellung von Metallerzeugnissen (Metallverarbeitung) gegründet. Diese hatten allein einen Anteil von über einem Fünftel an den gesamten Gründungen des Verarbeitenden Gewerbes. Weitere bevorzugte Branchen waren u. a. der Maschinenbau, das Ernährungsgewerbe, die Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik sowie Optik und das Holzgewerbe. Die Metallverarbeitung, der Maschinenbau und das Ernährungsgewerbe gehörten bereits zuvor zu den Zweigen mit dem höchsten Betriebsbestand. Sie haben dadurch ihre führende Position weiter gefestigt. Relativ wenige Gründungen gab es dagegen in jenen Branchen, für die in der Regel ein hoher Kapitalaufwand notwendig ist (u. a. in der Chemischen Industrie, in der Metallerzeugung und -bearbeitung und bei der Produktion von Datenverarbeitungsgeräten) und in denen die Produktion seit Jahren schrumpft (u. a. im Bekleidungs- und Ledergewerbe sowie im Schienenfahrzeugbau, der im Sonstigen Fahrzeugbau erfasst ist).

---

<sup>96</sup> Nach der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik hat sich die Zahl der neu gegründeten Betriebe 1998 und 1999 um rund ein Drittel gegenüber 1996 erhöht und 2000 wieder in etwa das Niveau von 1996 erreicht (von 1996 bis 2000 insgesamt 22 200 Gründungen). Für diese Entwicklung gibt es keine Erklärungsgründe. Vermutet wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ein Zusammenhang mit der Einführung der NACE, d. h. dass durch die Neueinstufung in die neue Wirtschaftssystematik betriebliche Einheiten getrennt wurden, die vorher unter einer Nummer gemeldet worden waren.

Tabelle 3.1.4-2:  
Betriebsgründungen<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup> nach Zweigen

	1996	1997	1998	1999	2000	1996-2000
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	3 801	3 366	3 703	3 093	2 594	16 557
Ernährungsgewerbe	304	322	335	267	255	1 483
Tabakverarbeitung	0	0	11	0	0	11
Textilgewerbe	74	54	74	61	52	315
Bekleidungsgewerbe	94	71	85	87	58	395
Ledergewerbe	15	15	13	10	5	58
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	228	204	229	228	161	1 050
Papiergewerbe	28	15	19	19	20	101
Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	248	187	230	215	187	1 067
Kokerei, Mineralölverarbeitung	0	1	3	2	5	11
Chemische Industrie	57	51	68	59	45	280
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	161	145	146	113	129	694
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	319	259	283	240	222	1 323
Metallerzeugung und -bearbeitung	84	69	56	45	32	286
Herstellung von Metallerzeugnissen	762	673	839	686	581	3 541
Maschinenbau	423	398	349	279	263	1 712
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	12	6	13	16	4	51
Geräte der Elektrizitätserzeugung, -verteilung	153	112	115	98	62	540
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	66	62	114	40	51	333
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	292	271	280	246	194	1 283
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	55	48	37	60	35	235
Sonstiger Fahrzeugbau	42	41	42	50	22	197
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente u. a.	174	153	206	183	118	834
Recycling	197	189	153	78	75	692

<sup>a</sup> Neuerrichtungen von Betrieben in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie von Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen. – <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost.

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder.

Die aufgezeigten Ergebnisse decken sich zum Teil mit den vom ZEW ermittelten Gründungsintensitäten (Gründungen je 10 000 Erwerbsfähige). Auch nach diesen Daten wie-

sen nur wenige Branchen eine positive Gründungsentwicklung im Jahr 2000 gegenüber 1996 auf (vgl. Tabelle A3.1.4-1). Zu den Zweigen mit der höchsten Gründungsintensität im Jahr 2000 zählten ebenso die Metallverarbeitung, das Ernährungsgewerbe und der Maschinenbau. Im Vergleich zu Westdeutschland wurden 2000 mehr Unternehmen je 10 000 Erwerbsfähige gegründet u. a. im Recycling, in der Steine und Erden verarbeitenden Industrie (einschließlich Glasgewerbe, Keramik), im Holzgewerbe und im Sonstigen Fahrzeugbau, weniger dagegen u. a. im Maschinenbau, in der Elektrotechnik, in der Chemischen Industrie und im Verlags- und Druckgewerbe (einschließlich Vervielfältigung).

#### *Betriebsschließungen verharren auf relativ hohem Niveau*

Für die Untersuchung der Entwicklung der Betriebsschließungen wird ebenfalls die Statistik der Gewerbeanzeigen herangezogen. Die Gewerbeabmeldungen, die dafür herangezogen werden können, überzeichnen hier ebenso. Das ergibt sich allein aus den Anlässen, in denen Gewerbe abzumelden sind: bei einer vollständigen Aufgabe des gesamten Betriebes wie auch bei einer teilweisen Aufgabe eines weiterhin bestehenden Betriebes, des Weiteren bei der Aufgabe eines weiterhin bestehenden Betriebes wegen seines Verkaufs, seiner Verpachtung, des Wechsels durch Erbfolge, der Änderung der Rechtsform oder des Austritts eines Gesellschafters sowie auch in den Fällen, in denen ein Betrieb in einen anderen Meldebezirk verlagert wird.

Im Zeitraum von 1996 bis 2000 haben sich die dafür angezeigten Meldungen zunächst bis 1998 weiter erhöht; danach sind sie um rund 15% zurückgegangen (vgl. Tabelle 3.1.4-3). In der gesamten Periode wurden rund 27 000 Gewerbe abgemeldet.

Tabelle 3.1.4-3:

Gewerbeabmeldungen und Betriebsschließungen<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup>

Jahr	Gewerbeabmeldungen	darunter: Betriebsschließungen	<i>Nachrichtlich:</i> Insolvenzen
1996	5 426	1 638	907
1997	5 549	1 807	956
1998	5 759	1 980	853
1999	5 364	1 905	836
2000	4 921	1 892	788
1996 - 2000	27 019	9 222	4 340

<sup>a</sup> Aufgabe von Betrieben (zum Teil auch von Betriebsteilen) in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie von Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen. – <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Ämter der neuen Länder.

Bei der Analyse der Betriebsschließungen nach den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes kann ein ähnliches Entwicklungsmuster wie für die Betriebsgründungen nicht festgestellt werden: neben Branchen, in denen jährlich mehr Betriebe aufgegeben wurden, gab es eine Reihe von Zweigen, in denen die Zahl der Schließungen zurückging (vgl. Tabelle 3.1.4-4). In besonders starkem Maße erhöhten sich die Betriebsschließun-

Tabelle 3.1.4-4:  
Betriebsschließungen<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup> nach Zweigen

	1996	1997	1998	1999	2000	1996-2000
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	1 638	1 807	1 980	1 905	1 892	9 222
Ernährungsgewerbe	195	213	257	261	280	1 206
Tabakverarbeitung	0	0	1	0	0	1
Textilgewerbe	51	36	39	42	31	199
Bekleidungsgewerbe	37	40	44	41	45	207
Ledergewerbe	18	22	25	18	10	93
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	104	118	142	136	124	624
Papiergewerbe	22	9	9	14	12	66
Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	130	105	117	143	134	629
Kokerei, Mineralölverarbeitung	0	0	1	2	2	5
Chemische Industrie	13	13	37	13	21	97
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	66	62	71	92	90	381
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	89	121	148	146	158	662
Metallerzeugung und -bearbeitung	35	36	18	21	20	130
Herstellung von Metallerzeugnissen	321	397	425	377	375	1 895
Maschinenbau	161	188	205	180	176	910
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	5	2	7	3	8	25
Geräte der Elektrizitätserzeugung, -verteilung	45	52	40	44	35	216
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	26	20	31	26	23	126
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	83	93	104	103	120	503
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	21	27	19	21	19	107
Sonstiger Fahrzeugbau	17	17	22	25	19	100
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente u. a.	101	120	114	111	102	548
Recycling	82	97	83	67	72	401

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

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder.

gen im Ernährungsgewerbe und in der Steine und Erden verarbeitenden Industrie (einschließlich Glasgewerbe, Keramik) – beides Branchen, die besonders die schwache bzw. schrumpfende sektorale Nachfrage in den letzten Jahren zu spüren bekamen. Zum Teil

betraff es aber auch jene Branchen, die stärker auf überregionale Märkte setzen und deshalb einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind wie z. B. die Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik. Tendenziell verringert haben sich die Betriebsaufgaben hingegen u. a. im Textilgewerbe sowie in der Metallerzeugung und -bearbeitung, was mit durch das teilweise kräftige Produktionswachstum begründet sein dürfte.

Die „Betriebsaufgaben“ spiegeln die reale Entwicklung der Schließungen besser wider da sie nach ähnlichen Kriterien wie die Betriebsgründungen seit 1996 von den Gewerbeämtern erfasst und in der entsprechenden Statistik ausgewiesen werden. Nach diesen Daten haben die Betriebsschließungen zwar einen ähnlichen Verlauf wie die Gewerbeabmeldungen, jedoch gingen sie 1999 und 2000 weniger zurück (vgl. Tabelle 3.1.4-3). Daraus resultiert, dass im Jahr 2000 (mit rund 1 900 Betriebsaufgaben) reichlich ein Siebtel mehr Betriebe geschlossen wurde als 1996 (rund 1 600 Betriebsaufgaben). Im gesamten Zeitraum von 1996 bis 2000 wurden rund 9 200 Betriebe (zum Teil sind darin auch Betriebsteile enthalten) abgemeldet.<sup>97</sup> Für knapp die Hälfte von ihnen wurde ein Insolvenzverfahren beantragt.

#### *Die Zahl der Betriebe nimmt immer weniger zu*

Die abnehmende Zahl der Gründungen und die seit 1998 wenig veränderte hohe Zahl der Betriebsschließungen bedingten, dass der (Netto-)Zuwachs an Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands immer geringer geworden ist (vgl. Tabelle 3.1.4-5). Im Jahr 2000 betrug er nach der Statistik der Gewerbeanzeigen lediglich noch 700 Betriebe und damit rund ein Drittel des Zuwachses von 1996. Von dieser Entwicklung sind mehr oder weniger alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes (nur das Papiergewerbe macht eine gewisse Ausnahme) betroffen; am stärksten jedoch das Ernährungsgewerbe, die Steine und Erden verarbeitende Industrie, die Elektrotechnik und das Holzgewerbe.

Wegen des Fehlens einer amtlichen Statistik über den gesamten Betriebs- bzw. Unternehmensbestand des Verarbeitenden Gewerbes kann das genannte Untersuchungsergebnis jedoch nicht anhand von Bestandsdaten überprüft werden. Lediglich für eine Betriebsgruppe, die industriellen Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten, kann die Tendenz des geringer werdenden Bestandszuwachses mit der Industriestatistik belegt werden. Ihre Zahl erhöhte sich im Jahr 1999 gegenüber 1998 um fast 900, im Jahr 2000 gegenüber 1999 hingegen nur noch um rund 700 (vgl. Tabelle 3.1.4-6). Ähnliches kann für die Entwicklung des Bestandes an Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten (er blieb 1999 und 2000 ziemlich gleich) nicht festgestellt werden, da die Entwicklung dieser Bestandsgröße auch von weiteren Einflüssen bestimmt ist – insbesondere vom Wachstum kleinerer Betriebe, die die Erfassungsgrenze überschreiten.

<sup>97</sup> Deutlich höhere Angaben über die Betriebsschließungen ergeben sich aus der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik, woraus entsprechend der angewandten Methodik bisher Angaben bis 1998 (ohne Berlin) vorliegen: 1996: 4 400; 1997: 4 620; 1998: 4 560. Die erheblichen Unterschiede zu den Ergebnissen der Gewerbeanzeigenstatistik können auch hier nicht erklärt werden.

Tabelle 3.1.4-5:

Saldo der Betriebsgründungen und Betriebsschließungen<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup> nach Zweigen

	1996	1997	1998	1999	2000	1996-2000
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	2 163	1 559	1 723	1 188	702	7 335
Ernährungsgewerbe	109	109	78	6	-25	277
Tabakverarbeitung	0	0	10	0	0	10
Textilgewerbe	23	18	35	19	21	116
Bekleidungsgewerbe	57	31	41	46	13	188
Ledergewerbe	-3	-7	-12	-8	-5	-35
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	124	86	87	92	37	426
Papiergewerbe	6	6	10	5	8	35
Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	118	82	113	72	53	438
Kokerei, Mineralölverarbeitung	0	1	2	0	3	6
Maschinenbau	262	210	144	99	87	802
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	7	4	6	13	-4	26
Geräte der Elektrizitätserzeugung, -verteilung	108	60	75	54	27	324
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	40	42	83	14	28	207
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik	209	178	176	143	74	780
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	34	21	18	39	16	128
Sonstiger Fahrzeugbau	25	24	20	25	3	97
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente u. a.	73	33	92	72	16	286
Recycling	115	92	70	11	3	291

<sup>a</sup> Gründung bzw. Aufgabe von Betrieben (zum Teil von Betriebsteilen) in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft sowie von Einzelunternehmen, die in das Handelsregister bzw. in die Handwerksrolle eingetragen sind oder mindestens einen Arbeitnehmer beschäftigen.– <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost.

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder.

Genauerer Hinsehen zeigt dennoch zweierlei: Zum einen hat der Besatz bzw. die Dichte mit Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland (Anzahl der Betriebe je 100 000 Einwohner) weiter zugenommen und die Abstände gegenüber Westdeutschland haben sich, auch aufgrund der geringen bzw. rückläufigen Entwicklung dort, erheblich verringert. Andererseits wird deutlich, dass nach wie vor eine deutliche Unternehmens- (genauer: Betriebs-)lücke im Vergleich zur Industrie in Westdeutschland besteht.<sup>98</sup> Das betrifft nicht nur den Bestand an größeren, sondern auch an kleineren Betrieben. Dies

<sup>98</sup> Zur Problematik der Unternehmenslücke vgl. u. a. auch *Heimpold* (2001).

lässt den auch wirtschaftspolitisch relevanten Schluss zu, dass auch weiterhin Neuansiedlungen von Unternehmen und Existenzgründungen erforderlich sind. Zur Frage, welche Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung hierfür in Frage kommen, werden die Institute im nächsten Bericht ausführlich Stellung nehmen.

Tabelle 3.1.4-6:

Entwicklung des Betriebsbestandes und der Betriebsdichte im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>a</sup>

Jahr	Betriebe <sup>b</sup>	Betriebe <sup>b</sup> je 100 000 Einwohner		Industrielle Kleinbetriebe <sup>c</sup>	Industrielle Kleinbetriebe <sup>c</sup> je 100 000 Einwohner	
			<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland			<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland
<i>Anzahl</i>						
1996	6 643	43,1	58,8	4 716	30,6	69,4
1997	6 988	45,5	60,7	5 239	34,1	73,8
1998	7 121	46,6	59,6	6 109	40,0	68,7
1999	7 346	48,3	60,1	6 995	46,0	68,2
2000	7 594	50,2	59,9	7 701	50,9	65,0

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin-Ost. – <sup>b</sup> Betriebe von Unternehmen mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten (im Jahresdurchschnitt). – <sup>c</sup> Sämtliche industrielle Betriebe von Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten (jeweils Ende September).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

### **b) Auswirkungen von Gründungen und Schließungen auf die Beschäftigtenentwicklung**

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie sich Unternehmensneugründungen und -schließungen auf die Zahl der Beschäftigten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe auswirken. Hierzu soll anhand der Daten der amtlichen Industriestatistik die Arbeitsplatzdynamik im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Länder nachgezeichnet werden. Die vorliegenden Angaben umfassen die Betriebsdaten für die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Für diese Untersuchung wurden Daten der Monatsmelder (Betriebe des Berichtskreises „Monatsbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden“) für den repräsentativen Monat September mit den jährlich erhobenen September-Daten der Kleinbetriebe (Betriebe des Berichtskreises „Erhebung für industrielle Kleinbetriebe im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden“) gepoolt. In dieser Totalerhebung wurden letztendlich aber nur die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes berücksichtigt. Durch die Zusammenlegung wird es möglich, Betriebe aller Größenklassen zu untersuchen, da (mit Ausnahmen) Monatsmelder nur Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten enthalten und die Kleinbetriebe nicht mehr als 20 Beschäftigte aufweisen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass es in sehr seltenen Fällen zu Überschneidungen kommen kann, die nicht gemäß der Ausnahmen im Be-



Ausgangspunkt der folgenden Darstellung ist die Arbeit von Wagner, in der die Dynamik der Beschäftigungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern genauer untersucht wurde (WAGNER (2001)).<sup>100</sup> Dieser Ansatz wurde weitergeführt und auf die Betriebe ganz Ostdeutschlands übertragen.<sup>101</sup> Im Einzelnen wird gefragt, welchen Beitrag Zugänge zum Berichtskreis (Neugründungen bzw. Errichtungen, Branchenwechsler), wachsende Betriebe, schrumpfende Betriebe und Abgänge aus dem Berichtskreis (Betriebsschließungen, Branchenwechsler) zur Dynamik der Beschäftigtenentwicklung leisten. Da es sich um die Analyse von Individualdaten handelt, lässt sich feststellen, inwieweit die Beschäftigtendynamik von verschiedenen Gruppen von Betrieben getragen wird. Allerdings umfassen Zugänge bzw. Abgänge neben originären Gründungen bzw. Schließungen auch Veränderungen in der Zahl der Betriebe, die aus den jeweiligen statistischen Berichtskreisen ausscheiden.<sup>102</sup> Die hieraus resultierenden Fehler dürften jedoch vernachlässigbar sein, sodass Zu- und Abgänge hier als Gründungen bzw. Schließungen interpretiert werden. Die folgenden Ergebnisse bilden somit lediglich eine *Tendenz* in der Beschäftigungsentwicklung ab. Daneben sind die Erfordernisse des Datenschutzes zu beachten, sodass die Darstellung einem relativ hohen Aggregationsgrad folgen muss (Ostdeutschland insgesamt, Betriebe nach vier Branchen-Hauptgruppen sowie nach Technologieklassen<sup>103</sup>). Dies macht deutlich, dass die Ergebnisse der Komponentenanalyse mit Vorsicht zu interpretieren sind.

Es werden zunächst die Ergebnisse für alle Industriebetriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland vorgestellt. Aus Abbildung 3.1.4-1 ist ersichtlich, dass die Auswirkungen einer Veränderung der Branchenzuordnung (hier: Wechsel zwischen Verarbeitendem Gewerbe und Bergbau/Gewinnung von Steine und Erden) für die Beschäftigungsdynamik recht gering ist. Auch Regionalwechsler (definiert als die Betriebe, die ihren Regionalschlüssel gewechselt haben – eine 5-stellige Zahl aus Landessitz,

---

reich der Monatsmelder zu begründen sind. Dies liegt aber an der problematischen Zuordnung im Jahresablauf durch die Statistischen Landesämter und muss als systemimmanenter Datenfehler betrachtet werden. Vgl. zur allgemeinen Einteilung bzw. den Ausnahmen für die Monatsmelder (mindestens 10 Beschäftigte für spezielle Branchen) exemplarisch *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt* (2000).

<sup>100</sup> Vgl. für Niedersachsen *Wagner* (2000).

<sup>101</sup> Im weiteren Verlauf wird auf diese Arbeit immer wieder Bezug genommen. Da im Original von der „Komponentenanalyse der Arbeitsplatzdynamik“ die Rede ist, wird dieser Begriff ebenfalls übernommen.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu die systematische Darstellung bei *Fritsch, Niese* (1999), die auch Angaben über die quantitative Bedeutung möglicher Fehler machen.

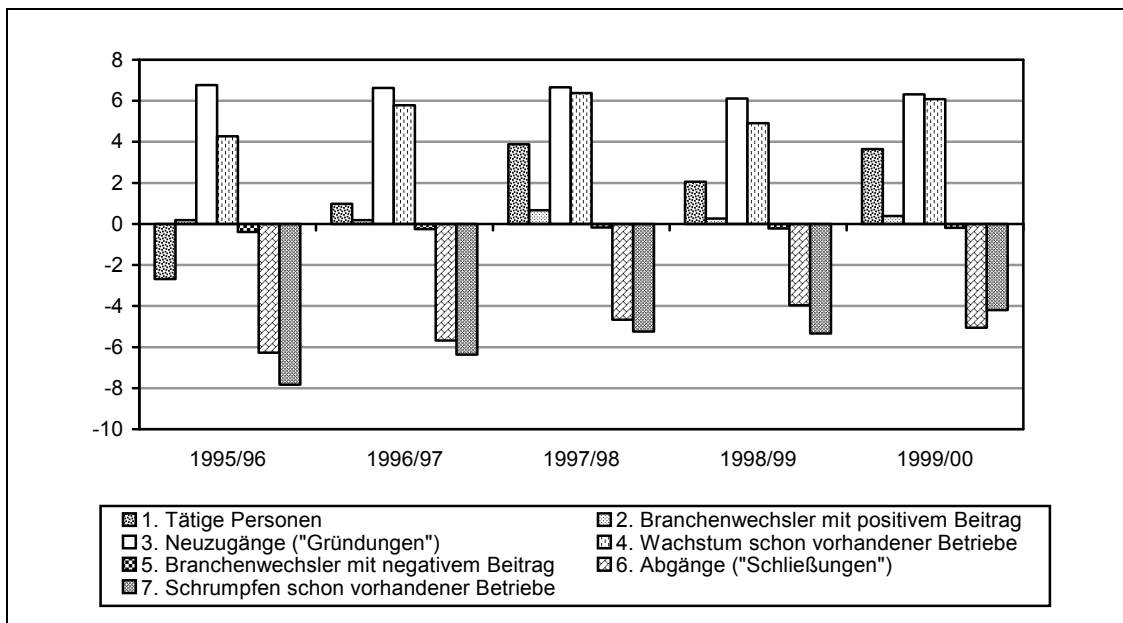
<sup>103</sup> Die Basis der Einteilung bilden die Gruppierungen von Produkten gemäß der für ihre Herstellung notwendigen Forschungs- und Entwicklungsintensitäten. Zur Bearbeitung wurde diese Liste auf die Industriezweige nach WZ93 umgeschlüsselt. Vgl. dazu *Wagner* (2001); *Niw u. a.* (2000) für die Einteilung auf Basis einer europäischen Kodifizierung sowie exemplarisch *Legler u. a.* (1992) für die Begründung der grundlegenden Definition forschungs- und entwicklungsintensiver Produkte; *Görtz* (2001) für die Identifizierung von zukunftsrelevanten Technologiefeldern.

Regierungsbezirk und Kreis des dort ansässigen Betriebes) sind für die Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland ohne größere Bedeutung.<sup>104</sup>

Abbildung 3.1.4-1:

Komponentenanalyse<sup>a</sup> für die Industriebetriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland<sup>b</sup>

- Veränderungsrate der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Es wurde die Zahl der Beschäftigten ermittelt, die im jeweiligen Jahr (z. B. Ausgangsjahr 1995 – Endjahr 1996) den Landesämtern gemeldet wurden. Position 1. Tätige Personen bezieht sich auf die Veränderungsrate der Beschäftigten insgesamt. Position 2. stellt die Beschäftigten der Betriebe dar, die ihre Branche (WZ93 4-Steller) im betreffenden Zeitraum gewechselt haben. Position 3. bezieht sich auf die Betriebe, die erstmals im Endjahr neu hinzugekommen sind. Position 4. bildet Betriebe ab, die im Ausgangs- und Endjahr existent waren und deren Beschäftigtenzahl in diesem Zeitraum angestiegen ist. Position 5. kennzeichnet die Betriebe, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt aus dem Verarbeitenden Gewerbe hinaus verlagert haben. Position 6. ist spiegelbildlich zu Position 3. zu verstehen: Betriebe, die im Ausgangs- aber nicht mehr im Endjahr gemeldet haben. Position 7. ist abermals eine Umkehrung: zu Position 4., Betriebe waren in beiden Jahren vorhanden und wiesen eine schrumpfende Beschäftigtenzahl im Vergleich zum Ausgangsjahr auf.– <sup>b</sup> Ohne Berlin-Ost.

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

Deutlicher sind hingegen die Einflüsse, die von den Neuzugängen bzw. Abgängen ausgehen. Über den gesamten Berichtszeitraum ist die Beschäftigungsentwicklung stark durch Neugründungen geprägt. Gleichzeitig nimmt der Beschäftigungsverlust durch Betriebsschließungen im Zeitablauf tendenziell ab, sodass auch von dieser Seite her die Gesamtbeschäftigung positiv beeinflusst wird.

<sup>104</sup> Die Veränderungsrate nimmt maximal um 0,5 Prozentpunkte zu oder ab, eine Größe, die als statistischer Messfehler interpretiert werden kann.

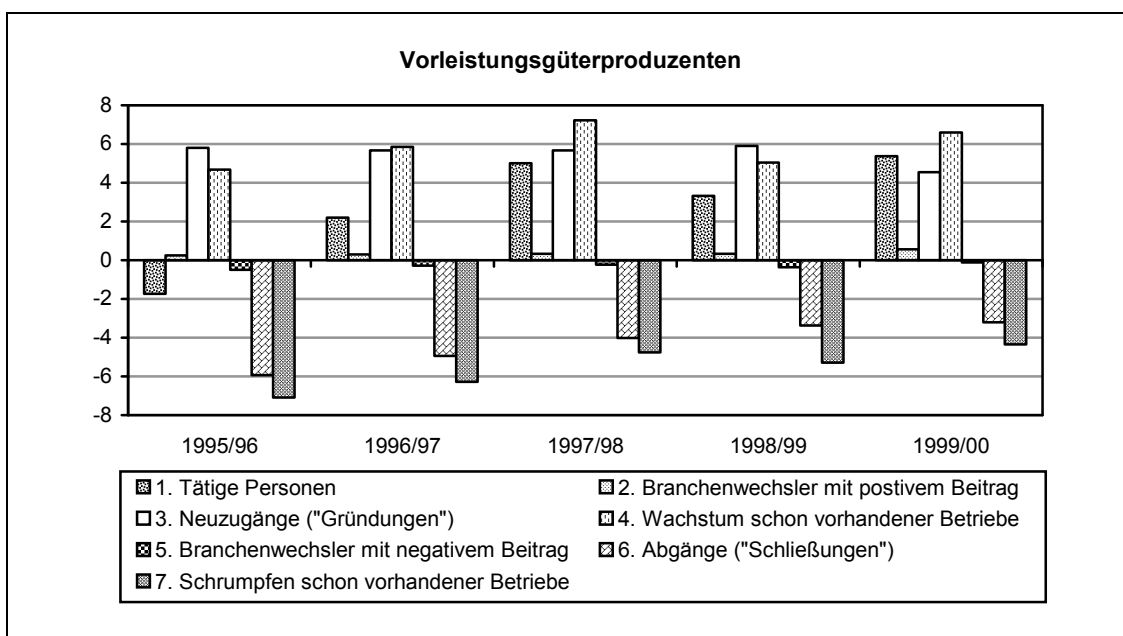
Zunehmend ist im Zeitablauf aber auch der Einfluss der Beschäftigungsentwicklung in den bereits vorhandenen Betrieben. Der (negative) Beitrag durch schrumpfende Betriebe ist im Berichtszeitraum rückläufig, während der (positive) Beitrag durch wachsende Betriebe tendenziell ansteigt. Dies reflektiert die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands. Es ist also nicht so, dass allein Veränderungen des Betriebsbestandes zur dynamischen Entwicklung in der ostdeutschen Industrie beitragen.

Um weitere Einblicke in die Arbeitsplatzdynamik im Verarbeitenden Gewerbe zu erhalten, sollen in einem nächsten Schritt die verschiedenen Hauptgruppen der Industrie (Verarbeitendes Gewerbe) betrachtet werden.

Die erste dieser vier Hauptgruppen bildet die Gruppe der Vorleistungsgüterproduzenten (vgl. Abbildung 3.1.4-2). Im Gegensatz zur gesamten Industrie fällt hier auf, dass sich die schrumpfenden Betriebe durchgängig als Hauptträger der Beschäftigungsverluste ausmachen lassen, während Beschäftigungsimpulse vorwiegend von den wachsenden Betrieben ausgehen und weniger (Ausnahme bildet etwa der Wert für 1998/99) die Gründung von neuen Betrieben.

Abbildung 3.1.4-2:

Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Hauptgruppen  
- Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



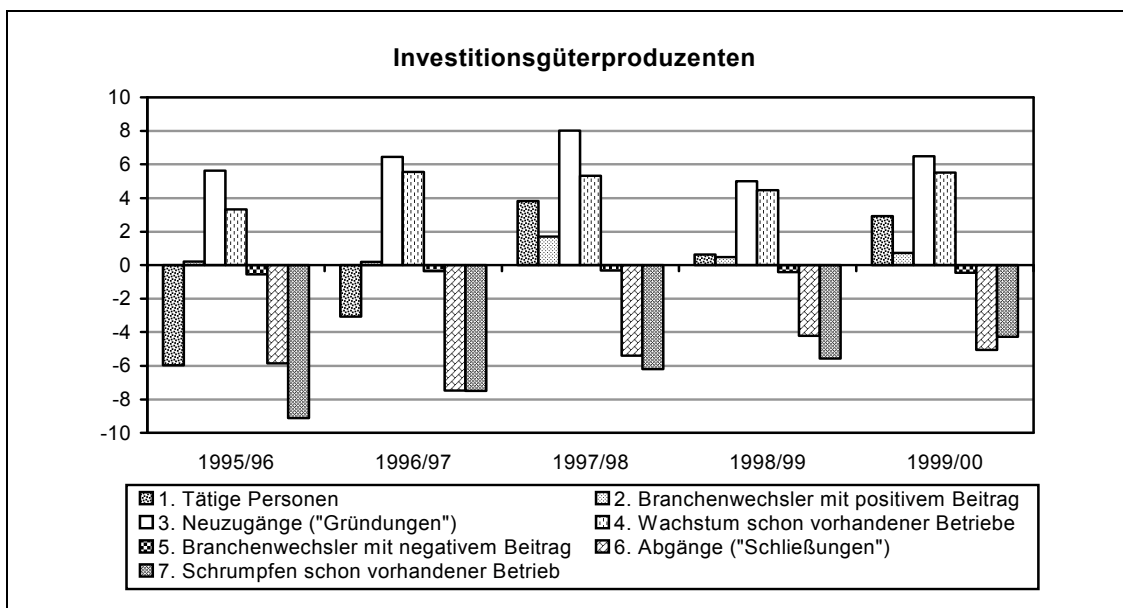
<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

Im Investitionsgüterbereich (vgl. Abbildung 3.1.4-3) kehrt sich das Bild hingegen um und folgt im Wesentlichen den Trends, die die gesamte Industrie kennzeichnen. Der

Abwärtstrend des negativen Beschäftigungseinflusses ist hier aber stärker ausgeprägt als bei der Gesamtindustrie. Zudem fällt der etwas größere Abstand zwischen den Neugründungen und den wachsenden Betrieben auf.

Abbildung: 3.1.4-3:  
Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Hauptgruppen  
- Veränderungsrate der gemeldeten Beschäftigten in % -



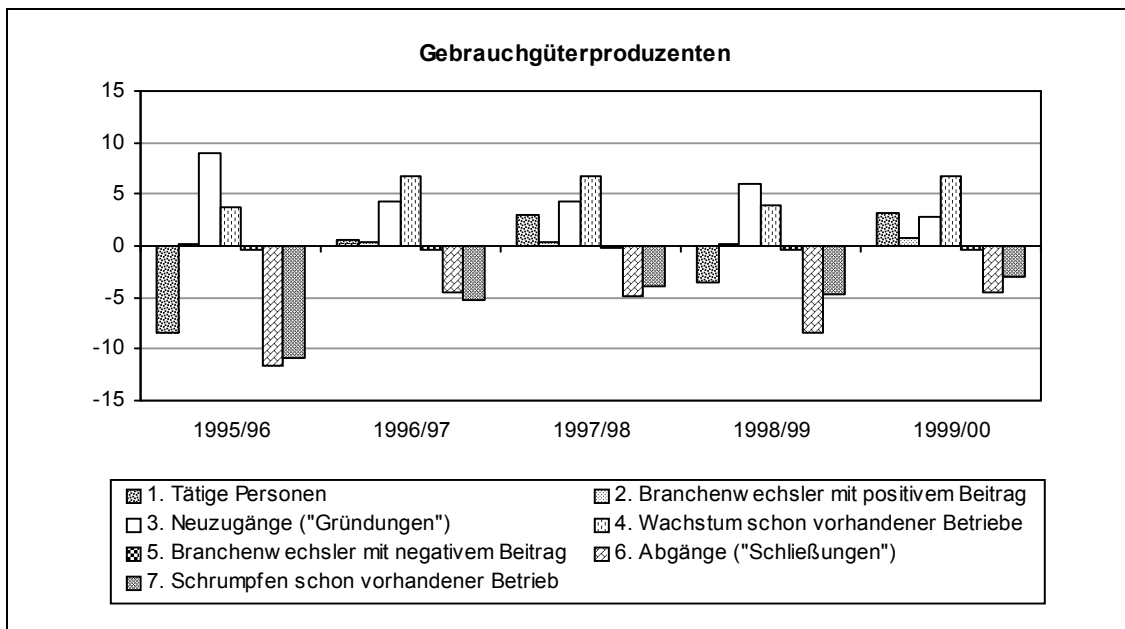
<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

Ein völlig anderes Bild bietet die Beschäftigungsentwicklung der Produzenten von Gebrauchsgütern (vgl. Abbildung 3.1.4-4). Hier dominieren zu verschiedenen Zeitpunkten die Abgänge/Neugründungen oder die wachsenden/schrumpfenden Betriebe. Während sich der Beitrag zur Beschäftigtenentwicklung durch wachsende Betriebe zu stabilisieren scheint, nehmen die Anteile des Beschäftigtenverlustes durch schrumpfende Betriebe im Zeitablauf ab.

Im Bereich der Verbrauchsgüterproduzenten (vgl. Abbildung 3.1.4-5) lässt sich ebenfalls kein eindeutiges Bild zeichnen. Abstrahiert man von den hohen Beschäftigungszuwächsen durch Gründungen bzw. Beschäftigungsverlusten durch Abgänge im Zeitraum 1999/2000, kann man immerhin eine Konvergenz der Veränderungsrate beobachten, die im negativen Bereich hauptsächlich von den schrumpfenden Betrieben getragen werden.

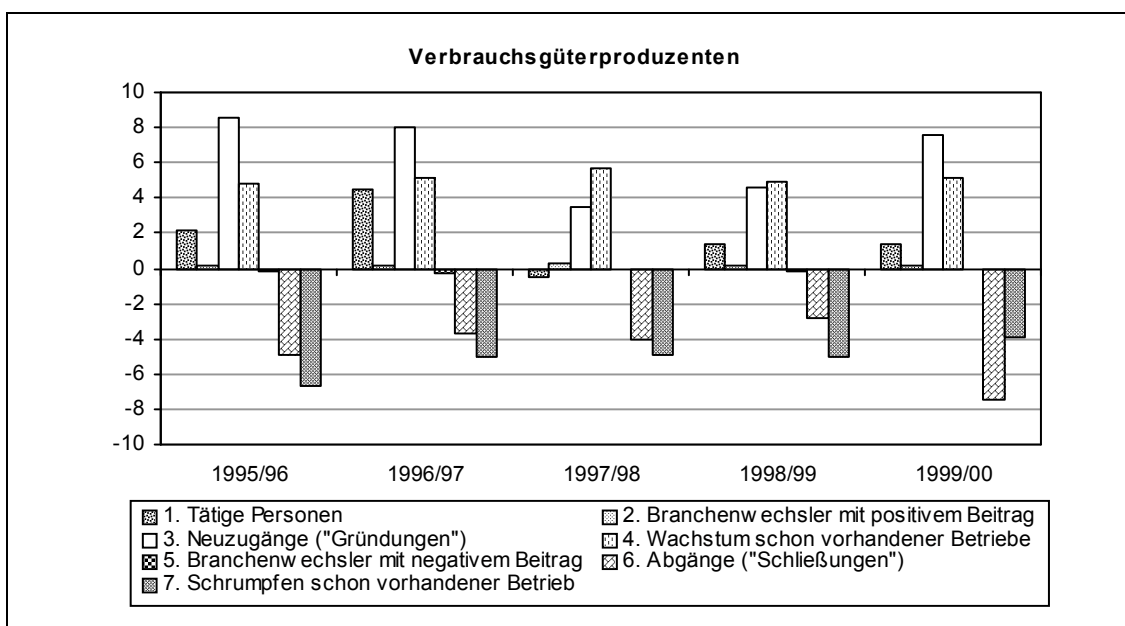
Abbildung 3.1.4-4:  
Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Hauptgruppen  
- Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

Abbildung 3.1.4-5:  
Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Hauptgruppen  
- Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

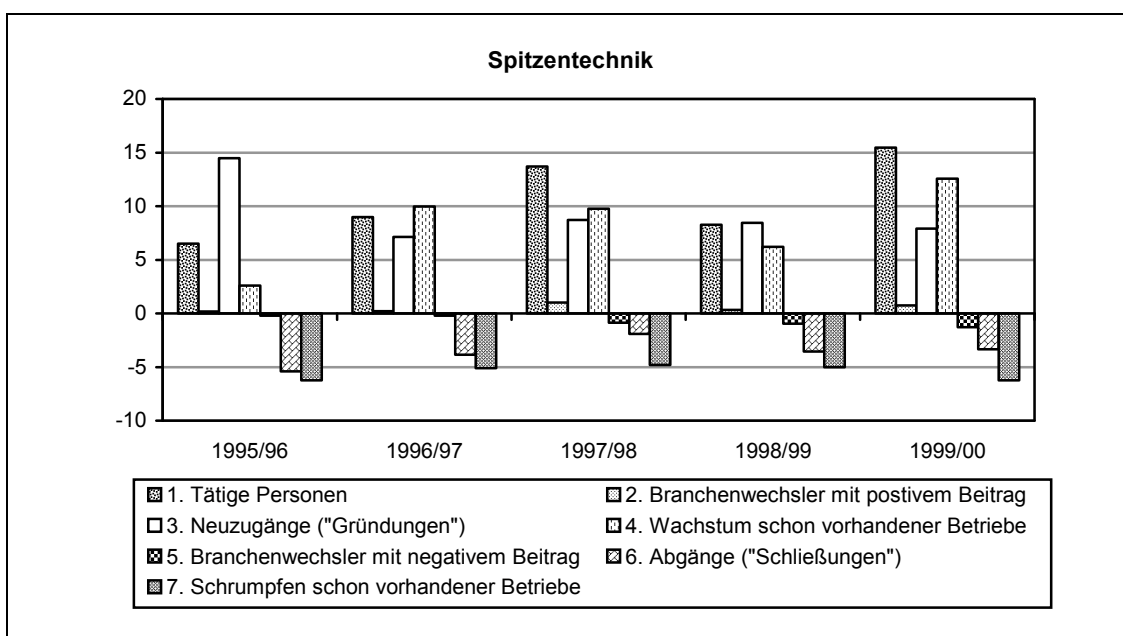
Allen Hauptgruppen ist die Tendenz der Abnahme der Höhe der Veränderungsrate im Bereich des negativen Beschäftigungswachstums gemein. Damit scheint sich die ostdeutsche Industrie auf einem Wachstumspfad der Beschäftigung zu befinden. Schrumpfende Betriebe, die in der Regel die Dynamik des Arbeitsplatzabbaus vorangetrieben haben, verlieren immer mehr an Bedeutung. Die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland befinden sich demnach in einer Position zunehmender Wettbewerbsfähigkeit, die auf eine Fortsetzung des dynamischen Wachstumsprozesses Hoffnung macht. Vor allem für die Vorleistungsgüter- und Investitionsgüterproduzenten gilt dies.

Die Abgrenzung nach Technikklassen erlaubt die Verfolgung der Beschäftigtenentwicklung anhand der Ausrichtung der einzelnen Branchen auf die Herstellung forschungs- und entwicklungsintensiver Produkte. Insbesondere für die Bereiche der Spitzentechnik und der Höherwertigen Technik, also der Hochtechnologie, wird für Ostdeutschland häufig ein Defizit bemängelt.

In der Gruppe der Spitzentechnik<sup>105</sup> (vgl. Abbildung 3.1.4-6) zeigen sich die Wachstumsraten der Beschäftigung als Ausdruck des Wachstums schon vorhandener Betriebe. Gleichzeitig fällt der zunehmend negative Beitrag durch schrumpfende Betriebe auf. Die Dynamik wird also in hohem Maße von den bereits bestehenden Betrieben bestimmt.

Abbildung 3.1.4-6:

Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Technikklassen  
- Veränderungsrate der gemeldeten Beschäftigten in % -



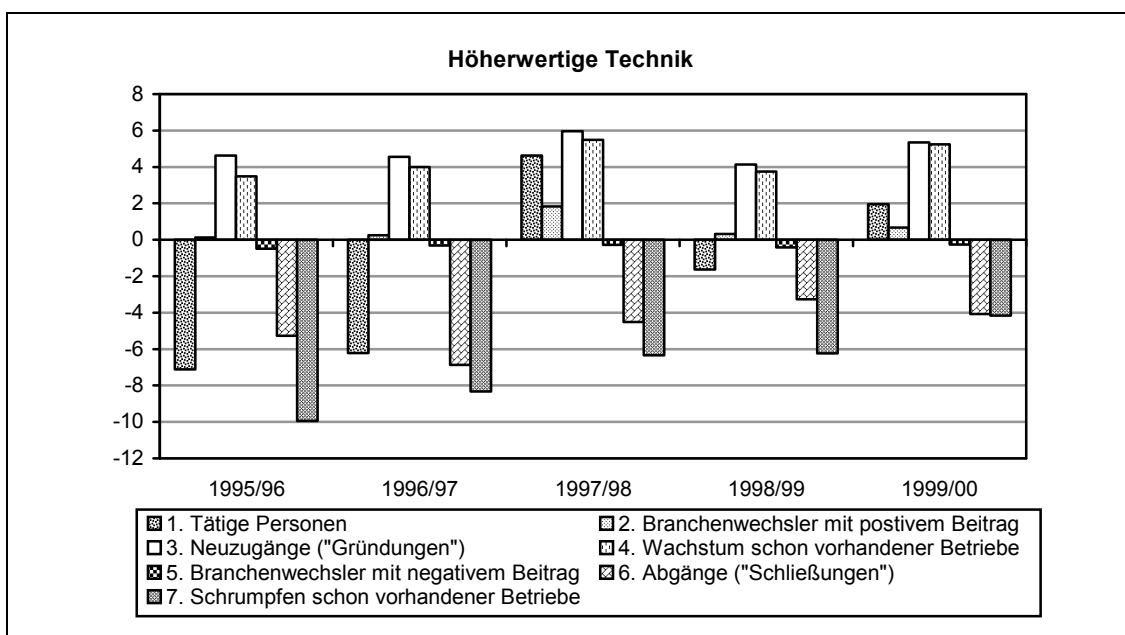
<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

<sup>105</sup> Hierzu zählen die Erzeugnisbereiche mit einer FuE-Intensität von mehr als 8,5%.

Die zweite zur Hochtechnologie zählende Gruppe – die Betriebe der Höherwertigen Technik (vgl. Abbildung 3.1.4-7) – weist hingegen ein Muster der Beschäftigungsentwicklung auf, das weitgehend mit dem der Gesamtindustrie übereinstimmt. Deutlicher als dort sind aber die Rückgänge in den negativen Wachstumsraten der Beschäftigung ausgeprägt.

Abbildung 3.1.4-7:  
Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Technikklassen  
- Veränderungsrate der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

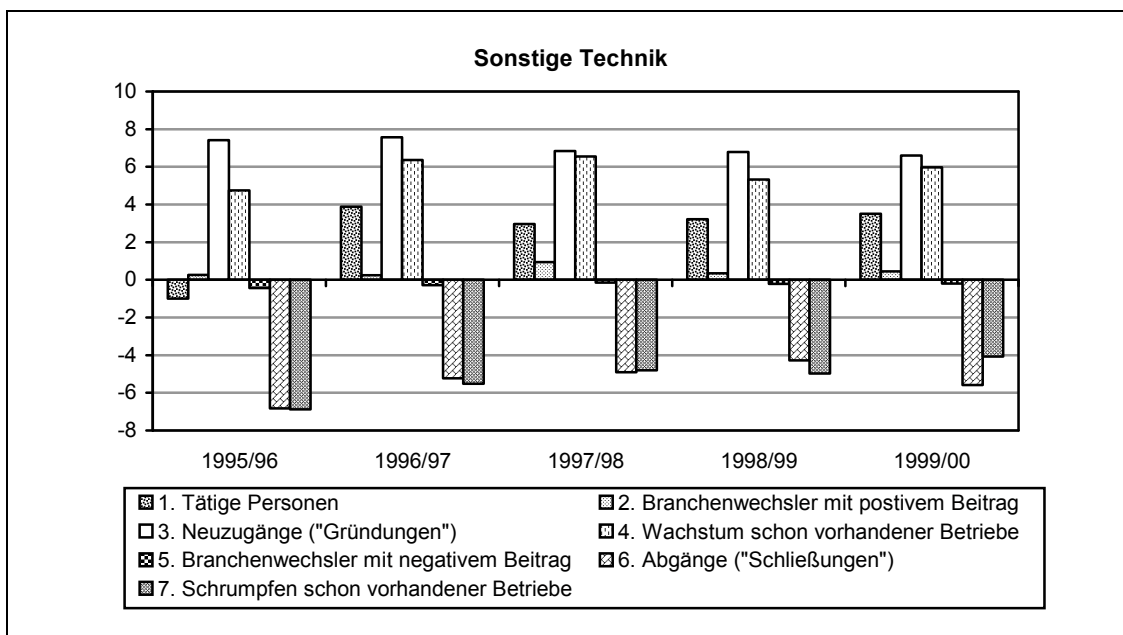
Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; Berechnungen des IWH.

Auch in den Betrieben der Sonstigen Technik (vgl. Abbildung 3.1.4-8) zeigt sich ein Bild, das dem der Gesamtindustrie entspricht.

Mit der Betrachtung der Bruttoströme für die einzelnen Betriebsgrößenklassen können die bisher getroffenen Aussagen nochmals verdeutlicht werden. So zeigt sich, dass die Schwankungen der Wachstumsraten in den einzelnen Beschäftigtengrößenklassen im Zeitablauf zurückgegangen sind, was auf die Stabilisierung der Beschäftigungssituation in Ostdeutschland hindeuten könnte (vgl. Tabelle A3.1.4-2 im Anhang zu diesem Kapitel). Für die Klasse der Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten lässt sich feststellen, dass die Entwicklung weitestgehend der des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland folgt (vgl. Abbildung 3.1.4-9). In dieser und der nächsthöheren Klasse (20 bis 49 Beschäftigte) sind es insbesondere die Gründungen, die einen hohen (wenn auch sinkenden) Anteil an der Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Mit zunehmender Betriebsgröße steigt der Einfluss wachsender und vor allem schrumpfender Betriebe. Die Schrumpfraten in den großen Betriebsklassen zeigen jedoch eine rückläufige

Tendenz, damit scheint der Konsolidierungsprozess insbesondere von den großen Betrieben getragen zu werden (vgl. Abbildung 3.1.4-10).

Abbildung 3.1.4-8:  
Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Technikklassen  
- Veränderungsrate der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

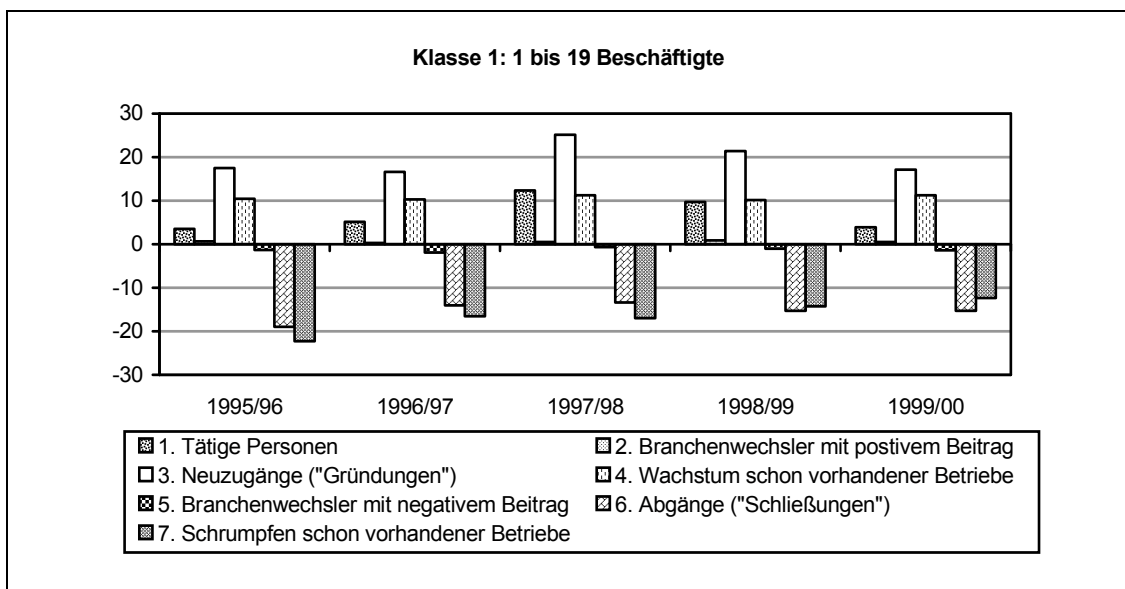
Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; Berechnungen des IWH.

In einer Gesamtschau lässt sich festhalten, dass die Entwicklung der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, weit weniger als allgemein angenommen, durch das Gründungsverhalten bestimmt wird. Ein durch Gründungen induziertes Beschäftigungswachstum ist noch am ehesten im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe – und dementsprechend auch im Bereich der höherwertigen bzw. sonstigen Technik – festzustellen. Neuberechnungen weisen dabei zumeist weniger als 50 Beschäftigte auf. Bezüglich des Beitrages zum Wachstum der Beschäftigung insgesamt halten sich Gründungen und die Expansion bestehender Betriebe in etwa die Waage. Allerdings zeigt sich ein steigender Einfluss bereits bestehender Betriebe.<sup>106</sup> Der Beitrag schrumpfender Betriebe ist deutlich stärker als jener der Schließungen, wobei die (negativen) Wachstumsbeiträge im Zeitablauf aber abnehmen. Die Konsolidierung der Beschäftigtenentwicklung wird ganz wesentlich durch die Veränderungsrate schrumpfender Betriebe beeinflusst.

<sup>106</sup> Wenn man die Überzeichnung der Raten für die Gründungen bzw. Schließungen durch die fehlende Trennungsmöglichkeit in der Datenbasis berücksichtigt, verstärkt sich der Einfluss bereits bestehender Betriebe auf die Arbeitsplatzdynamik.



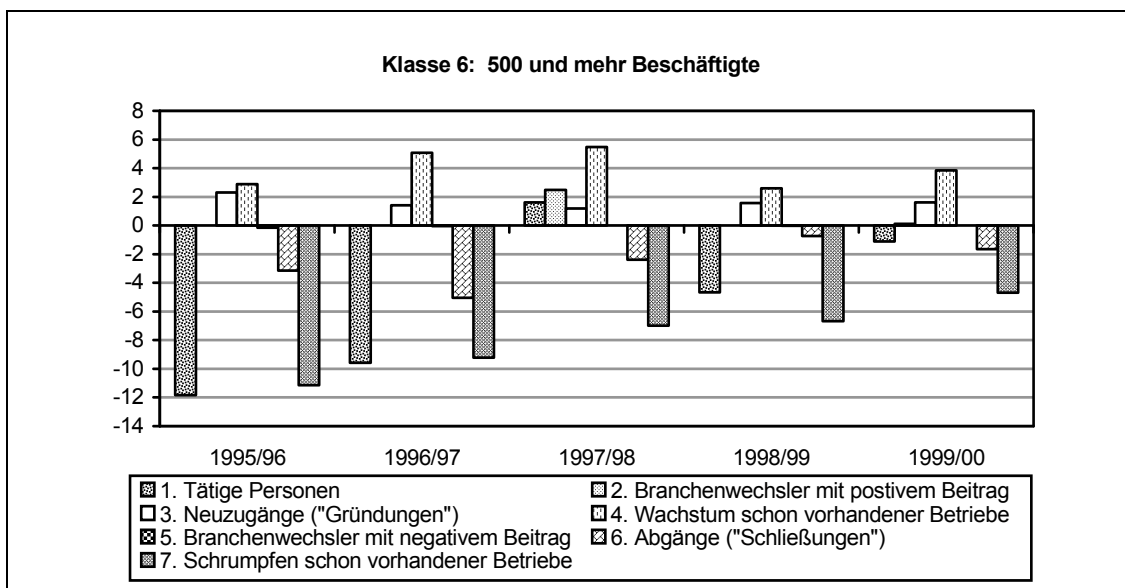
Abbildung 3.1.4-9:  
 Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Betriebsgrößenklassen  
 - Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe die Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

Abbildung 3.1.4-10:  
 Komponentenanalyse<sup>a</sup> für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe nach Betriebsgrößenklassen  
 - Veränderungsraten der gemeldeten Beschäftigten in % -



<sup>a</sup> Zur Erläuterung der Legende siehe Anmerkungen zu Abbildung 3.1.4-1.

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

## Anhang 3.1.4

Tabelle A3.1.4-1:  
Gründungsintensitäten<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands<sup>b</sup>

	1996	2000	Veränderung 1996-2000 in %	<i>Nachrichtlich:</i> Westdeutschland 2000 = 100
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	2,7030	2,3083	-14,6	95,2
Ernährungsgewerbe	0,2407	0,2044	-15,1	112,2
Tabakverarbeitung	0,0000	0,0000	.	0,0
Textilgewerbe	0,0571	0,0450	-21,2	78,8
Bekleidungsgewerbe	0,0364	0,0269	-26,1	63,7
Ledergewerbe	0,0087	0,0052	-40,2	54,2
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	0,1610	0,1039	-35,5	140,2
Papiergewerbe	0,0286	0,0147	-48,6	62,6
Verlags- und Druckgewerbe, Vervielfältigung	0,2493	0,2079	-16,6	54,1
Kokerei, Mineralölverarbeitung	0,0009	0,0095	955,6	431,8
Chemische Industrie	0,0615	0,0450	-26,8	66,8
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	0,1082	0,0918	-15,2	127,1
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	0,1835	0,1689	-8,0	161,2
Metallerzeugung und -bearbeitung	0,1255	0,1065	-15,1	110,1
Herstellung von Metallerzeugnissen	0,4944	0,4158	-15,9	100,1
Maschinenbau	0,2017	0,1672	-17,1	69,1
Büromaschinen, DV-Geräte und -einrichtungen	0,0372	0,0563	51,3	82,1
Geräte der Elektrizitätserzeugung, -verteilung	0,0468	0,0468	0,0	66,1
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	0,0407	0,0390	-4,2	90,9
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	0,2009	0,1438	-28,4	76,2
Herstellung von Kraftwagen und -teilen	0,0277	0,0312	12,6	110,2
Sonstiger Fahrzeugbau	0,0537	0,0502	-6,5	133,2
Möbel, Schmuck, Musikinstrumente u. a.	0,1913	0,2226	16,4	130,9
Recycling	0,1472	0,1057	-28,2	244,7

<sup>a</sup> Gründungen je 10 000 Erwerbsfähige. – <sup>b</sup> Einschließlich Berlin.

Quelle: ZEW.

Tabelle A3.1.4-2:

Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach Betriebsgrößenklassen<sup>a</sup>

- Veränderungsraten in % -

	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Alle Klassen	-2,69	0,99	3,88	2,06	3,65
1 bis 19 Beschäftigte (Klasse 1)	3,50	5,13	12,33	9,73	3,92
20 bis 49 Beschäftigte (Klasse 2)	8,60	4,50	3,32	4,52	1,06
50 bis 99 Beschäftigte (Klasse 3)	0,68	4,54	3,54	1,49	8,08
100 bis 249 Beschäftigte (Klasse 4)	-2,54	-0,28	5,68	5,25	3,09
250 bis 499 Beschäftigte (Klasse 5)	-6,68	8,73	2,01	-0,11	7,80
500 und mehr Beschäftigte (Klasse 6)	-11,85	-9,58	1,62	-4,67	-1,12
<i>Nachrichtlich:</i> Varianz	53,3	24,6	15,8	24,6	13,3

<sup>a</sup> Septemberdaten der Betriebe mit mindestens einem Beschäftigten.

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

## 3.2 Bilden sich in Ostdeutschland industrielle Kerne heraus?

### 3.2.1 Fragestellung und theoretische Vorbemerkungen

Industrielle Kerne wurden schon in einer frühen Phase der wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands zu einem politisch heiß diskutierten Thema. Nachdem sich die Privatisierung der ehemaligen DDR-Industrie als viel schwieriger erwies als zu Beginn der Umstrukturierung erwartet worden war, nahm der politische Druck auf die Bundesregierung und mithin auf die Treuhandanstalt zwangsläufig zu. Von den Gewerkschaften und vor allem von den ostdeutschen Landesregierungen wurde gefordert, dass die sog. „industriellen Kerne“ erhalten werden müssten.<sup>107</sup> Den Anfang machte das Land Sachsen mit seiner „Atlas-Initiative“, die darauf zielte, mit staatlichen und mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung regional bedeutende Betriebe wettbewerbsfähig zu machen. Ähnliche betriebsbezogene Sanierungsstrategien verfolgte Mecklenburg-Vorpommern mit seinem, allerdings im Wesentlichen auf den Schiffbau ausgerichteten „Anker“-Projekt. In Thüringen hieß die entsprechende Initiative „Entwicklung industrieller Zentren“, und auch das Land Berlin wählte neun Betriebe aus, die saniert werden sollten. Vom Land Sachsen-Anhalt kamen solche Forderungen dagegen nicht – was daran lag, dass die Bundesregierung bereits zugesagt hatte, dass das dortige Chemiedreieck Halle-Leipzig-Bitterfeld unter Einsatz öffentlicher Mittel erhalten werden sollte. Die Brandenburger Landesregierung erhob indes die Sanierung ganzer Regionen zu ihrem Ziel, gleichwohl ging es ihr doch dabei vorrangig ebenfalls um den Erhalt von ihr als wichtig erachteter Betriebe. Im Rahmen der Verhandlungen zu einem „Solidarpakt“ erklärte sich die Bundesregierung dann 1992 dazu bereit, diese Forderungen zu unterstützen. Die Treuhandanstalt musste dem nolens volens folgen, gleichwohl setzte sie weiterhin auf die Privatisierung. Allerdings wurde die Privatisierung insbesondere der großen ehemaligen Kombinatbetriebe sehr teuer; Investoren mussten oft enorme finanzielle Anreize geboten werden, damit sie einen Betrieb übernahmen.

So heftig damals die Debatte um die industriellen Kerne geführt wurde, so sehr mangelte es ihr an Klarheit darüber, was unter industriellen Kernen überhaupt zu verstehen ist. Vor allem wollten wohl die Landespolitiker auf die Treuhandanstalt Druck ausüben, damit sie größere Betriebe nicht stilllegt, und sie wollte finanzielle Mittel des Bundes zum Erhalt der für die regionalen Arbeitsmärkte bedeutsamen Betriebe mobilisieren. Als Begründung dafür wurde angeführt, dass sich ohne die großen Betriebe keine neuen industriellen Kerne herausbilden könnten. Sie seien der Nucleus, um den sich in der Zukunft ein regionales Netzwerk von Zulieferern, Dienstleistern und auch Kunden bilden würde.

In der Regionalökonomie ging dagegen die Debatte schon Jahre zuvor in eine andere Richtung.<sup>108</sup> Wegen der Wachstumsschwäche traten ab Mitte der siebziger Jahre die

<sup>107</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Debatte *Blume u. a.* (1999).

<sup>108</sup> Die folgenden Ausführungen sind eine Zusammenfassung der an anderer Stelle ausführlicher dargestellten Debatte um industrielle Kerne und deren Typologien. Vgl. *Blume u. a.* (1999).

Grenzen bisheriger regionaler Strukturpolitik in West-Europa deutlich hervor, denn das Potenzial für räumliche Umverteilung von Wirtschaftskraft – etwa durch Unternehmensgründungen oder Ansiedlungen – verringerte sich merklich. Deshalb rückten die endogenen regionalen Entwicklungspotenziale stärker in den Blickwinkel. Vor allem wurde darauf gesetzt, die regionalen Innovationspotenziale zu stärken und auszuschöpfen. In den achtziger Jahren kam dann eine Debatte über industrielle Kerne hinzu. Am Beispiel wirtschaftlich erfolgreicher Regionen wie der Emilia-Romagna in Norditalien oder dem kalifornischen Silicon-Valley wurde darauf verwiesen, dass neben Standortbedingungen und der Ausstattung mit Produktionsfaktoren die Entwicklung eines Wirtschaftsraumes auch von der Art und dem Ausmaß der zwischenbetrieblichen Kooperation sowie von der Interaktion von Unternehmen und regionalen politischen Akteuren abhängt. Gestützt wurde diese Auffassung zum einen von der Innovationsforschung, der zufolge Innovationsprozesse in starkem Maße von kommunikativen und interaktiven Prozessen bedingt sind. Zum anderen lieferten industrieökonomische Studien Argumente, in denen auf die Entstehung eines neuen Produktionstypus verwiesen wurde, der die bisherige, durch Massenproduktion, starre Arbeitsteilung und geringe betriebliche Flexibilität gekennzeichnete fordistische Produktionsweise mehr und mehr ablösen würde (PIORE, SABEL (1984)). Diese Theorie wurde von der empirischen Industriesozio­logie – wenn auch mit Skepsis – mitgetragen (KERN, SCHUMANN (1984)). Der neue Produktionstypus, der mitunter mangels einer positiven Begriffsbestimmung als post-fordistisch bezeichnet wird, sei durch Kooperation, Vernetzung und Dezentralisierung geprägt. Bestimmend für die auch als „new industrial districts“ benannten regionalen Wachstumszentren seien nicht Großbetriebe, um die herum sich ein Netz von Zulieferern bilde, sondern zahlreiche kleine und mittelgroße spezialisierte Unternehmen, die sich durch Flexibilität auszeichnen, und die in vielfältiger Weise zusammenarbeiten. Ein Großteil der für die Herstellung der Endprodukte nötigen Verarbeitung findet innerhalb der Region statt.

Allerdings mangelte es dieser Theorie an der empirischen Fundierung. So zeigte sich, dass die als Vorbilder genommenen Regionen eher Ausnahmen geblieben sind (STERNBERG (1995)), und dass sie – wie im Falle der ehemals hochgelobten Vorbilder Norditalien und des Silicon-Valley – auch durchaus in eine Wachstumskrise geraten können.

Neben jener Form industrieller Kerne gibt es weitere Typen. Gemäß einschlägiger Klassifikationen von Wirtschaftsdistrikten (vgl. etwa MARKUSEN (1996)) kommt der hub-and-spoke district der bei der Privatisierung der ehemaligen großen Treuhandbetriebe geäußerten Vorstellung am nächsten. Idealtypisch wird die Nabe durch ein weitgehend die Industriestruktur bestimmendes Großunternehmen mit Hauptsitz in der Region gebildet, um das sich herum – quasi wie Speichen – mittelständische Zulieferer gruppieren. Solche Regionen zeigen starke Züge von Monostruktur, denn der Arbeitsmarkt, die Infrastruktur sowie die lokalen gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten richten sich stark auf den Großbetrieb aus. Die Abnehmer-Zulieferer-Beziehungen sind einseitig und meist von geringer Flexibilität. Eine Krise des strukturbestimmenden Unternehmens (oder des Sektors, dem es zuzurechnen ist) kann zum wirtschaftlichen Niedergang der gesamten Region führen. Beispiele dafür sind die Kohle- und die Stahlindustrie

im Ruhrgebiet, in Lothringen, im Norden Englands oder die Gegend um Pittsburgh in den USA.

Eine solche Form eines industriellen Distriktes konnte sich in den neuen Bundesländern aber nur schwer herausbilden, denn es war kaum möglich, aus der Konkursmasse der DDR ein strukturbestimmendes, vertikal integriertes Unternehmen zu erhalten, dessen wesentliche Aktivitäten in der Region konzentriert sind. Die industrielle Erneuerung dürfte deshalb zunächst allenfalls zu der Entwicklung von sog. Satellitendistrikten führen, die im Wesentlichen aus Zweigbetrieben großer Unternehmen mit Hauptsitz in anderen Regionen bestehen. Denn die in Ostdeutschland vorhandenen mittleren und größeren Betriebe ließen sich im Wesentlichen nur durch den Verkauf an Unternehmen aus den alten Bundesländern oder dem Ausland sanieren. Allein solche Investoren besaßen das nötige Kapital und Know-how, um große Betriebe wettbewerbsfähig zu machen. Die von der Treuhandanstalt erworbenen Betriebe wurden in bestehende Unternehmensverbände oder Konzerne der Investoren integriert. Wie nicht anders zu erwarten, fielen den Betrieben oft vornehmlich ausführende Funktionen zu – Headquarter-Funktionen dagegen kaum. Diese blieben an den angestammten Standorten in den alten Bundesländern oder im Ausland. Headquarter-Abteilungen sind kaum verlagerungsfähig, denn der räumliche Wechsel birgt die Gefahr, dass die Organisation Schaden nimmt, weil ein Teil der hochqualifizierten Mitarbeiter den Umzug verweigern könnte und sich neue Arbeitgeber am bisherigen Arbeitsort sucht.

Gleichwohl handelt es sich bei den Zweigbetrieben häufig um mehr als nur um sog. „verlängerte Werkbänke“. Ihnen werden nicht selten in einem gewissen Rahmen auch eigenständige Kompetenzen zugestanden – etwa ein Teil der Forschung und Entwicklung oder Aufgaben im Zusammenhang mit dem Einkauf oder der Markterschließung. Der Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften wird häufig konzernintern gedeckt, und es wandern auch Fachkräfte aus Zweigbetrieben zu Unternehmensteilen anderenorts ab. Motive für die Ansiedlung von Zweigbetrieben sind vor allem niedrige Arbeitskosten, günstige Transportmöglichkeiten sowie – und nicht zuletzt – staatliche Fördermittel. Die regionale Wirtschaftspolitik ist in starkem Maße darauf ausgerichtet, die Kostensituation der Unternehmen durch geringe Steuern, Abgaben und Gebühren sowie durch reguläre Subventionen und andere Vergünstigungen zu beeinflussen.

Bei all diesen Arten industrieller Kerne handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität kaum in reiner Form vorkommen. Oder es können sich in einer Region unterschiedliche Formen industrieller Verflechtungen finden – von denen keine davon strukturbestimmend ist. Gerade wie die Debatte um die „new industrial districts“ gezeigt hat, bedarf die Forschung auf dem Gebiet industrieller Vernetzungen und industrieller Kerne einer breiteren empirischen Grundlage. Zugespitzt formuliert: Die empirische wie auch die theoretische Regionalökonomie wissen nicht so recht, was es mit industriellen Kernen auf sich hat. Das liegt auch und nicht zuletzt daran, dass die Forschung angesichts rasch zunehmender internationaler Arbeitsteilung und der rapiden Ausbreitung Transaktionskosten sparender Informationstechniken nur schwer mit der tatsächlichen Entwicklung mithalten kann.

Weil diese Faktoren künftig weiterhin und wohl noch stärker als bisher die Entwicklung von Regionen bestimmen werden, muss die Regionalforschung mehr und mehr den Blickwinkel hin auf übergeordnete Trends richten – und deren Auswirkungen auf die Regionen. Zunehmend ist also die Einbettung von Regionen, ihrer gewichtigen Wirtschaftszweige und möglichen Wachstumspotentiale in die überregionale Arbeitsteilung zu thematisieren.

Wenn nach industriellen Verflechtungen gesucht wird, dann sind bei der Analyse auch die Art der in einer Region hergestellten Produkte, die jeweiligen Produktionsverfahren, die branchenübliche Fertigungstiefe sowie die jeweiligen Produktionskonzepte zu berücksichtigen, die zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen wie auch zwischen einzelnen Unternehmen derselben Wirtschaftszweige unterschiedlich ausfallen können. Entsprechende Informationen sind allerdings für diese Untersuchung nicht verfügbar. Gleichwohl kann aber eine sehr grobe Unterscheidung anhand von Wirtschaftszweigen vorgenommen werden, mit der dem in etwa Rechnung getragen wird. So ist anzunehmen, dass industrielle Produktionen wie die Mineralölverarbeitung, die Papiererzeugung, die Stahlindustrie oder Teile der Chemieindustrie – also wirtschaftliche Aktivitäten, die im Wesentlichen aus anderen Gebieten bezogene Rohstoffe verarbeiten und diese größtenteils auf überregionalen Märkten absetzen, kaum zur regionalen Netzwerkbildung beitragen. Viel besser stehen dagegen die Chancen für eine regionale Netzwerkbildung bei der Produktion von technisch komplexen Gütern – von Waren, für die eine Vielzahl von industriell erzeugten Komponenten (sowie von wissensintensiven Dienstleistungen) benötigt wird. Zu solchen Produktionen sind etwa die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Feinmechanik, die optische Industrie und Teile der Elektrotechnik zu rechnen.

In der politischen Ökonomie von Entwicklungsländern findet sich die Unterscheidung zwischen forward linkages und backward linkages (HIRSCHMAN (1958)). Danach führen bei bereits bestehender Produktion Investitionsentscheidungen in der Wertschöpfungskette entweder zu „vorwärts“ oder zu „rückwärts“ gewandten Impulsen. Beispiel für ein backward linkage ist, wenn ein bestehendes Stahlwerk die Errichtung eines Bergbaubetriebes nach sich zieht. Wenn das Stahlwerk zur Ansiedlung von eisenverarbeitenden Betrieben führt, handelt es sich um einen forward linkage. Im Falle des rohstoffarmen Ostdeutschlands können sich bei der Grundstoffproduktion backward linkages kaum entwickeln. Bei solchen Produktionen liegen die Chancen zur Herausbildung industrieller Kerne bei den forward linkages. So wäre es möglich, dass sich in der Nähe von größeren Unternehmen der Grundstoffchemie etwa Hersteller von Kunststoffprodukten ansiedeln. In anderen Sektoren ist dagegen das Entstehen von backward linkages sehr wohl möglich – beim Ernährungsgewerbe und insbesondere beim Investitionsgüter produzierenden Gewerbe. So dürfte die Ansiedlung einer Automobilfabrik Investitionen in der Zuliefererindustrie auslösen. Investitionen in forward linkages erhöhen das Güterangebot einer Region. Investitionen in backward linkages orientieren sich dagegen an einer bestehenden Nachfrage. Die die regionale Nachfrage stimulierenden Investitionen dürften den wirtschaftlichen Neuaufbau in Ostdeutschland besonders erleichtern. Sie stimulieren Neugründungen und weitere Ansiedlungen, und sie geben bestehenden Unternehmen Impulse. Dadurch wird ohne Zweifel die Entwicklung regionaler industrieller Verdichtungen erleichtert.

Im Folgenden wird ein bescheidenes Forschungsziel verfolgt: Es soll versucht werden, Anzeichen für die Herausbildung neuer industrieller Verdichtungen in den neuen Bundesländern zu finden. Dabei kann es sich nur um eine Zwischenbilanz handeln, denn erfahrungsgemäß braucht es viel Zeit, bis Verflechtungen entstanden sind. Die Untersuchung stützt sich dabei auf zwei Quellen. Im Wesentlichen wird die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verwendet. Für die Analyse waren aggregierte Daten über die Zahl der Beschäftigten und der Betriebe nach Landkreisen sowie nach Industriezweigen verfügbar. Zum anderen wurden die Daten der Umfrage des DIW vom Sommer 2000 genutzt (vgl. zu dieser Umfrage Anhang 3.3). In beiden Fällen sind die Daten zu Arbeitsmarktregionen zusammengefasst worden. Allerdings war das für die nahe Berlin liegenden Teile Brandenburgs entsprechend der geltenden Klassifikation der Arbeitsmarktregionen nicht möglich, die hier keine kreisscharfe Abgrenzung vorsieht. Wegen der geringen industriellen Verdichtung und der deshalb vermutlich geringen regionalen Vernetzung der östlichen Bezirke Berlins wurden einige der östlich Berlins gelegenen Gebiete den jeweiligen Arbeitsmarktregionen Brandenburgs zugeschlagen. Weil das frühere West-Berlin stärker industriell verdichtet ist, wurden die daran angrenzenden Landkreise der Arbeitsmarktregion Berlin zugeordnet. West-Berlin wurde nicht in die Betrachtung einbezogen. Natürlich sind auch andere Zuordnungsverfahren möglich, die aber ebenfalls willkürlich wären – es sei denn, dass Daten nicht wie hier nur für die einzelnen Landkreise, sondern für Gemeinden zur Verfügung stünden.

Bei der Analyse anhand der Beschäftigtenstatistik wurde als abhängige Variable die Beschäftigungsentwicklung für die Zeit von Ende Juni 1997 bis Ende Juni 2000 verwendet – dem Datum, für das die zeitnahesten Informationen vorliegen. Sie soll Indikator der Wirtschaftsentwicklung sein. Auf die Betrachtung eines weiter als bis 1997 zurückliegenden Zeitraumes wurde deshalb verzichtet, weil in der Zeit davor die Beschäftigungsentwicklung noch in starkem Maße von transformationsbedingten Umstrukturierungen bestimmt war. So hatte die Treuhandanstalt mit den Investoren in den Kaufverträgen vereinbart, dass nach der Eigentumsübertragung für eine gewisse Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen war. Die Beschäftigungsentwicklung hing also in erheblichem Maße von nicht-ökonomischen Einflüssen ab.

In der Zeit ab Mitte 1997 dürfte dies – aufs Ganze gesehen – in geringerem Maße der Fall gewesen sein. Gleichwohl ist es nicht unwahrscheinlich, dass auch danach noch Arbeitsplatzgarantien in ehemaligen Treuhandbetrieben ausgelaufen sind, und deshalb Anpassungen beim Personalbestand vorgenommen wurden. Das könnte insbesondere bei solchen Betrieben der Fall sein, für deren Sanierung durch einen privaten Investor die öffentliche Hand enorm hohe Subventionen bereit gestellt hat. Nicht zuletzt war das bei großen Betrieben mit einer kapitalintensiven Produktionsweise der Fall – etwa bei solchen der Grundstoffproduktion. Die Beschäftigungsentwicklung ist deshalb selbst für den gewählten Untersuchungszeitraum, der dreieinhalb Jahre nach der Auflösung der Treuhandanstalt beginnt, alles andere als ein unproblematischer Indikator. Eine aussagekräftige Zwischenbilanz, die sich dann im Hinblick auf die Fragestellung auf validere Daten stützen kann, ist wohl erst in einigen Jahren möglich. Hier kann es sich deshalb nur darum handeln, erste Hinweise auf die Entstehung regionaler industrieller Vernetzungen zu finden.



### 3.2.2 Befunde

Nach den zum Erhalt der industriellen Kerne ins Feld geführten Argumenten müsste sich die Industrie in denjenigen ostdeutschen Regionen vergleichsweise gut entwickelt haben, in denen größere Industriebetriebe angesiedelt sind. Auch wenn anzumerken ist, dass sich in den neuen Bundesländern kaum noch Großbetriebe finden lassen, lässt sich trotzdem der Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Beschäftigungsentwicklung testen. Dafür wurde zunächst anhand der Beschäftigtenstatistik für das Verarbeitende Gewerbe die durchschnittliche Betriebsgröße in den einzelnen Arbeitsmarktregionen ermittelt. Wegen des geringen Besatzes an Verarbeitendem Gewerbe in den neuen Bundesländern gibt dieser Parameter näherungsweise darüber Auskunft, ob in einer Region Großbetriebe oder mehrere Betriebe mittlerer Größe vorhanden sind. Die durchschnittliche Betriebsgröße streut zwischen den einzelnen Regionen allerdings nicht sehr stark: von 11 Beschäftigten je Betrieb in ländlichen Regionen wie Bergen oder Parchim bis hin zu einer lediglich doppelt so großen Zahl in verdichteteren Gebieten wie Eisenach, Brandenburg (ohne Landkreis Havelland) und Jena.

Die recht geringe Streuung rührt daher, dass es transformationsbedingt neben wenigen größeren Betrieben viele Kleinbetriebe gibt. So entfällt in Ostdeutschland auf die Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten knapp ein Drittel aller Arbeitnehmer des Verarbeitenden Gewerbes (alte Bundesländer: ein Fünftel). Bei diesen handelt es sich größtenteils um Handwerksbetriebe, die auf den lokalen Absatzmarkt ausgerichtet sind.

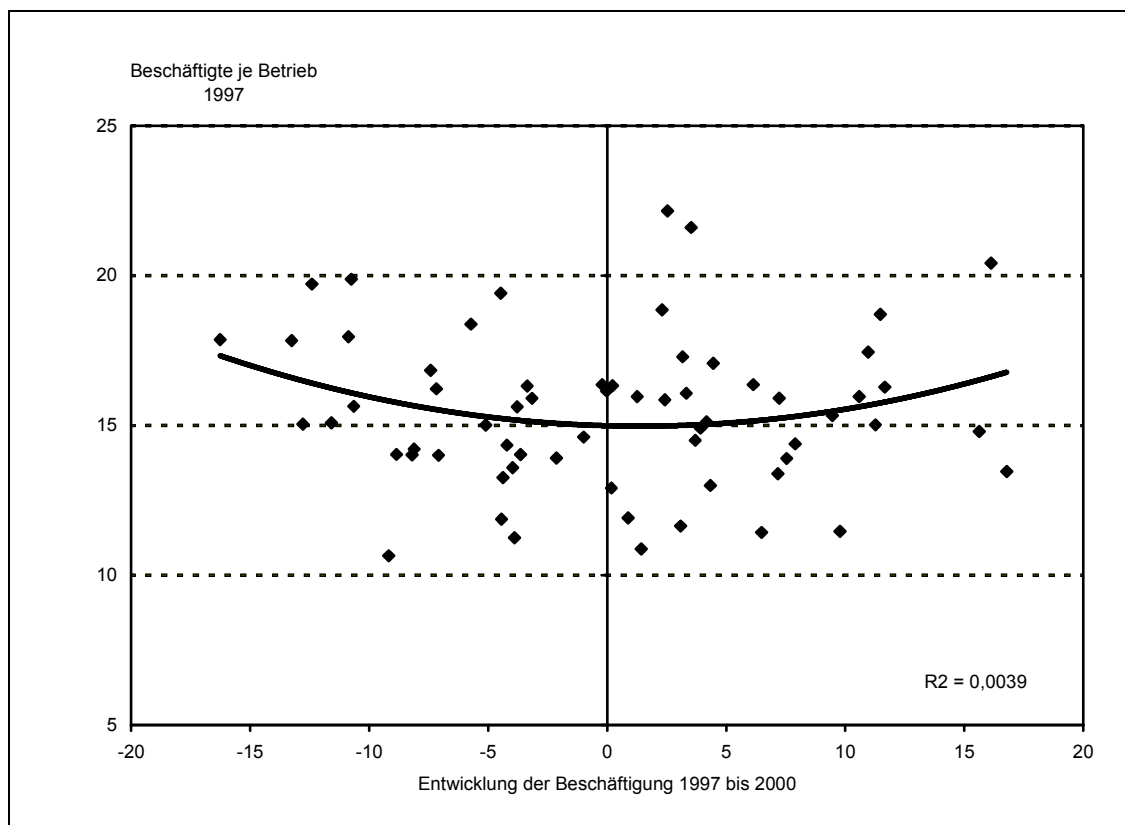
Größer sind die Diskrepanzen hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung. An dem einen Ende der Skala steht Meiningen mit einem Zuwachs von einem Sechstel, auf der anderen Seite Görlitz mit einer ebenso großen Abnahme. Im Schnitt ging die Zahl der Arbeitnehmer im hier betrachteten Zeitraum um knapp 1% zurück – dagegen nahm die Zahl der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes deutlich zu. Das ist Indiz dafür, dass es unter den schon längere Zeit bestehenden Betrieben per saldo zu einem Abbau der Beschäftigung gekommen ist.<sup>109</sup> Zum industriellen Neuaufbau haben im Beobachtungszeitraum wohl zu einem nicht unerheblichen Teil Gründungen und Ansiedlungen beigetragen. Noch stärker als die Zahl der Betriebe nahm allerdings die Bruttowertschöpfung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes zu. Nach den Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder lag sie im Jahr 2000 um 20% über dem im Jahr 1997 erzielten Wert (berechnet auf der Preisbasis von 1995). Die enorme Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Beschäftigung und der der Wirtschaftsleistung lässt vermuten, dass im hier gewählten Beobachtungszeitraum noch auf die Transformation folgende Anpassungsprozesse des Personalbestandes wirksam waren.

Das Ergebnis der Regression zeigt keinen Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Betriebsgröße und Beschäftigungsentwicklung. Im Schnitt haben sich also die Regionen mit vergleichsweise vielen Beschäftigten je Betrieb nicht besser – aber auch nicht schlechter – entwickelt als diejenigen Gebiete, die sich durch eine eher kleinbetrieblich geprägte Struktur auszeichnen (vgl. Abbildung 3.2.2-1).

---

<sup>109</sup> Vgl. hierzu genauer Abschnitt 3.1.4.

Abbildung 3.2.2-1:  
 Durchschnittliche Betriebsgröße und Beschäftigungsentwicklung<sup>a</sup> des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost nach Arbeitsmarktregionen  
 - in % -



<sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Jeweils Ende Juni des Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

Entsprechend ergibt ein Blick auf die einzelnen Regionen mit überdurchschnittlicher Betriebsgröße, dass es unter ihnen sowohl solche mit wachsender Beschäftigung als auch solche mit schrumpfender Arbeitnehmerzahl im Verarbeitenden Gewerbe gibt (vgl. Tabelle 3.2.2-1). Zulegen bei der Beschäftigung konnten insbesondere Zwickau und Eisenach, also Regionen, in denen größere Unternehmen der Kraftfahrzeugherstellung angesiedelt sind. Weitere Beispiele sind Jena als Sitz eines großen Unternehmens der optischen Industrie und die Region Dresden, die – wie noch gezeigt wird – eine recht breit gefächerte sektorale Industriestruktur vorweist. Beschäftigungsverluste erlitten dagegen Gebiete mit größeren Chemiebetrieben wie Bitterfeld, Naumburg, Wittenberg oder Senftenberg, Prenzlau (eine Region mit größeren Betrieben der Mineralölverarbeitung und der Papiererzeugung) sowie Görlitz, wo nicht zuletzt die Krise des dortigen Schienenfahrzeugbaus negativ zu Buche schlug.

Tabelle 3.2.2-1:

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer und Berlin-Ost 1997 und 2000 nach Arbeitsmarktregionen

Arbeitsmarktregionen	Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte je Betrieb 1997	Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe je 1 000 Einwohner 1997	<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe in % aller Beschäftigten 1997
	2000	Veränderungen 1997 bis 2000 in %	2000	Veränderungen 1997 bis 2000 in %			
Bergen	2 166	-9,2	237	5,8	10,6	30,7	10,0
Pasewalk	2 904	-4,4	259	1,2	11,9	34,4	11,4
Stendal	5 103	-3,9	483	2,3	11,3	36,6	12,0
Greifswald	6 537	-5,1	483	5,2	15,0	39,8	11,8
Stralsund	6 561	-11,6	556	13,0	15,1	40,6	12,7
Neubrandenburg	10 383	-7,1	834	4,5	14,0	42,4	12,2
Berlin	93 394	-8,2	7 557	4,1	14,0	42,6	13,5
Halle	13 244	-10,7	961	1,4	15,6	43,0	10,7
Parchim	4 888	1,4	461	4,1	10,9	43,9	15,8
Salzwedel	5 075	6,5	421	1,0	11,4	45,6	15,9
Rostock	14 332	-3,4	1 002	10,2	16,3	46,0	12,0
Perleberg	5 098	9,8	447	10,4	11,5	46,9	15,8
Sonderhausen	4 451	-2,1	369	12,8	13,9	47,0	16,9
Güstrow	5 381	-1,0	396	6,5	14,6	47,2	15,2
Sangerhausen	8 370	-3,8	563	1,1	15,6	47,6	16,5
Frankfurt/Oder	21 223	-4,2	1 711	10,7	14,3	49,0	15,1
Cottbus	11 741	-12,8	915	2,2	15,0	49,1	12,4
Neuruppin	5 916	3,1	478	-3,0	11,6	49,6	15,6
Waren	3 946	7,2	290	5,5	13,4	52,4	16,4
Weimar	8 160	0,9	692	1,9	11,9	52,6	15,2
Leipzig	38 853	-8,9	2 964	-2,4	14,0	53,8	14,0
Prenzlau	7 461	-12,4	446	3,2	19,7	54,0	18,4
Magdeburg	23 301	-3,2	1 525	0,8	15,9	54,3	13,7
Wismar	9 689	6,1	595	6,6	16,4	54,6	19,4
Staßfurt	6 194	3,3	375	0,5	16,1	55,8	18,8
Halberstadt	14 624	0,0	952	5,1	16,1	56,2	18,2
Nordhausen	6 157	7,2	371	2,8	15,9	57,0	16,8
Erfurt	17 066	1,3	1 114	5,5	16,0	58,5	12,9
Gera	14 057	-3,6	1 115	7,2	14,0	59,4	17,3
Finstertal	7 708	-4,4	620	2,0	13,3	59,4	20,3
Altenburg	7 369	4,2	495	5,8	15,1	59,7	21,7
Burg	7 014	15,6	420	2,4	14,8	59,9	20,0

Fortsetzung Tabelle 3.2.2-1

Arbeitsmarkt- regionen	Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte je Betrieb 1997	Beschäftigte im Verarbeiten- den Gewerbe je 1 000 Einwohner 1997	<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe in % aller Beschäftigten 1997
	2000	Verände- rungen 1997 bis 2000 in %	2000	Verände- rungen 1997 bis 2000 in %			
Dessau	14 694	-0,2	977	8,6	16,4	61,3	19,2
Brandenburg	5 270	2,5	265	14,2	22,2	62,3	17,9
Senftenberg	9 236	-5,7	547	2,6	18,4	64,1	20,2
Schönebeck	8 459	-13,3	548	0,2	17,8	64,2	21,9
Schwerin	14 471	-7,2	1 014	5,5	16,2	65,7	16,1
Mühlhausen	8 957	11,3	603	12,5	15,0	66,5	21,7
Torgau-Oschatz	12 856	4,5	803	11,4	17,1	66,7	22,0
Grimma	8 170	-4,0	659	5,3	13,6	67,0	22,6
Pirna	19 229	0,2	1 542	3,7	12,9	67,4	22,3
Naumburg	22 334	-10,8	1 348	7,1	19,9	68,2	21,0
Görlitz	10 097	-16,3	672	-0,4	17,9	68,3	20,9
Bitterfeld	7 076	-10,9	450	1,8	18,0	68,7	21,6
Suhl	9 665	9,5	641	11,3	15,3	70,0	21,4
Dresden	45 019	3,2	2 627	4,1	17,3	70,8	16,0
Löbau-Zittau	10 602	-8,1	810	-0,2	14,2	71,7	24,6
Wittenberg	9 180	-7,4	627	6,5	16,8	72,4	23,3
Bautzen	29 944	2,4	1 932	4,8	15,9	76,5	23,8
Chemnitz	42 959	0,2	2 761	5,1	16,3	76,7	20,4
Freiberg	20 365	4,3	1 596	6,3	13,0	77,1	25,4
Eichsfeld	9 746	7,9	666	6,1	14,4	77,7	27,1
Gotha	13 195	11,7	803	10,6	16,3	79,0	24,0
Annaberg	28 464	7,5	2 051	7,7	13,9	79,7	27,0
Jena	15 947	3,5	831	16,5	21,6	79,9	21,2
Arnstadt	10 376	3,7	753	9,1	14,5	81,4	27,7
Saalfeld	10 717	-4,5	633	9,5	19,4	81,7	26,5
Zwickau	22 631	11,0	1 211	3,6	17,4	83,1	23,5
Riesa	10 803	2,3	573	2,3	18,9	83,5	26,0
Meiningen	14 712	16,8	1 001	6,9	13,5	86,3	26,3
Plauen	26 489	3,9	1 785	4,4	14,9	90,8	27,6
Eisenach	21 885	16,1	1 018	10,3	20,4	98,1	30,1
Pößneck	11 491	11,5	575	4,4	18,7	101,9	30,5
Sonneberg	8 119	10,6	509	10,7	16,0	105,5	36,7
Alle Arbeits- marktregionen	911 524	-0,9	62 938	5,0	15,4	59,9	17,7

Quellen: Sozialversicherungsträger; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Eine andere Determinante für die Beschäftigungsentwicklung könnte der Besitz mit Verarbeitendem Gewerbe in einer Region sein. So könnte angenommen werden, dass Regionen sich dann vergleichsweise gut entwickeln, wenn sie über einen Bestand an Industrie verfügen, der größer als eine wie auch immer zu definierende „kritische Masse“ ist – wenn also ein Dichtevorteil besteht, durch den sich Wachstumsprozesse verstärken. Dabei kann es sich um Gebiete mit Großbetrieben handeln, es können aber auch Regionen sein, in denen (auch neben Großbetrieben) vergleichsweise viele kleine und – gemessen an ostdeutschen Verhältnissen – nicht wenige Betriebe mittlerer Größe zu finden sind. Regionen dagegen, in denen es zwar Großbetriebe gibt, die aber ansonsten kaum über Verarbeitendes Gewerbe verfügen, zählen dagegen nicht zu dieser Kategorie. Die Großbetriebe strahlen hier wenig auf das übrige Verarbeitende Gewerbe aus, sind also – salopp formuliert – als „einsame Leuchttürme“ zu bezeichnen.

Stärker als die durchschnittliche Betriebsgröße streut die Besatzkennziffer (Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Relation zu den Einwohnern der Arbeitsmarktregion) – und zwar von 31 in der wiederum am unteren Ende der Skala liegenden Region Bergen bis hin zu Sonneberg mit 106 am anderen Ende. Und in der Tat: Es zeigt sich ein Zusammenhang zwischen dem Besitz an Verarbeitendem Gewerbe und der Beschäftigungsentwicklung. Er ist zwar nicht sehr stark – was angesichts der Vielzahl und der zum Teil erheblichen Unterschiede der Regionen in vielfältiger Hinsicht auch nicht zu erwarten war –, doch ist er deutlich – und er ist positiv. Regionen mit einem hohen Besitz an Verarbeitendem Gewerbe können also im Schnitt eine bessere Beschäftigungsentwicklung vorweisen als solche mit einer vergleichsweise geringen Industriedichte (vgl. Abbildung 3.2.2-2).

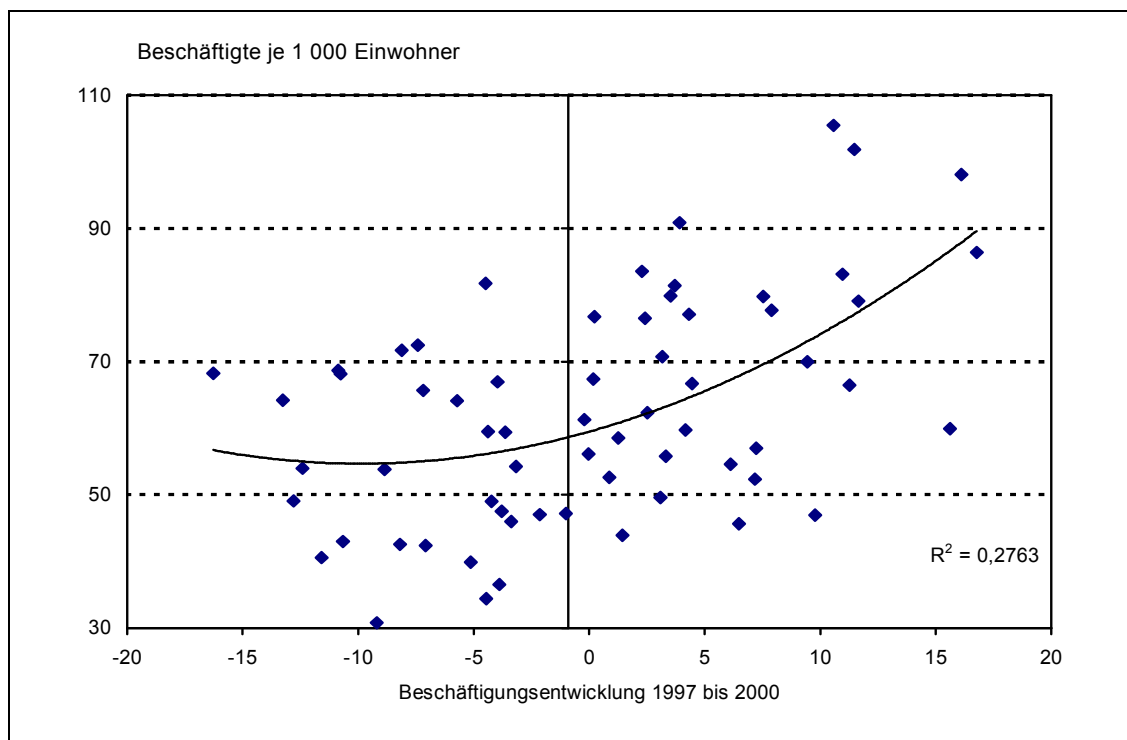
So kommen von den 15 Arbeitsmarktregionen mit dem höchsten Besitz fast alle (mit Ausnahme von Saalfeld) auf einen Beschäftigungszuwachs (vgl. Tabelle 3.2.2-1), die Regionen mit dem geringsten Besitz weisen dagegen bei der Beschäftigungsentwicklung meist ein negatives Vorzeichen auf. Nur auf eine wenig vom Durchschnitt abweichende Besatzkennziffer kommen indes die bereits erwähnten Regionen Bitterfeld, Naumburg, Prenzlau, Senftenberg und Wittenberg – neben den hier ansässigen größeren Unternehmen finden sich nur wenige andere Betriebe.

Nach diesen Befunden drängt sich eine sektoral differenzierende Analyse auf, da einige Regionen, bei denen bekanntermaßen ein starkes Gewicht auf der Grundstoffproduktion liegt, sich nach den bisherigen Befunden von einer Reihe von Regionen unterscheiden, in denen technisch komplexe Waren hergestellt werden. Weil nicht bekannt ist, in welchem Maße einzelne Branchen – etwa durch Vorleistungen – mit dem übrigen Verarbeitenden Gewerbe verknüpft sind, und weil in nicht wenigen Arbeitsmarktregionen manche Gewerbezweige kaum oder gar nicht vertreten sind, wurden für diesen Untersuchungsschritt zwei große Gruppen gebildet. Zur Grundstoffindustrie wurden die Mineralölverarbeitung, die Stahlerzeugung, die Chemische Industrie (ohne pharmazeutische Industrie und ohne Herstellung von Körperpflegemitteln), die Papiererzeugung und die Gummiverarbeitung gezählt. Bei dieser Zusammenfassung von Wirtschaftszweigen zeigt sich, dass in manchen Arbeitsmarktregionen an Grundstoff produzierendem Gewerbe wenig zu finden ist. Die Regionen mit einem sehr geringen Besitz wurden nicht

in die Analyse einbezogen. Die Gruppe der Zweige, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden, bilden die Investitionsgüter produzierenden Zweige sowie weitere, kleine Gewerbezweige der Metallverarbeitung wie die mechanische Industrie. Sowohl in diesem Segment als auch bei den hier zusammengefassten Grundstoffgüter produzierenden Zweigen hat im Beobachtungszeitraum die Beschäftigung – wenn auch nur leicht – zugenommen.

Abbildung 3.2.2-2

Dichte und Beschäftigungsentwicklung<sup>a</sup> des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost nach Arbeitsmarktregionen



<sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Jeweils Ende Juni des Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

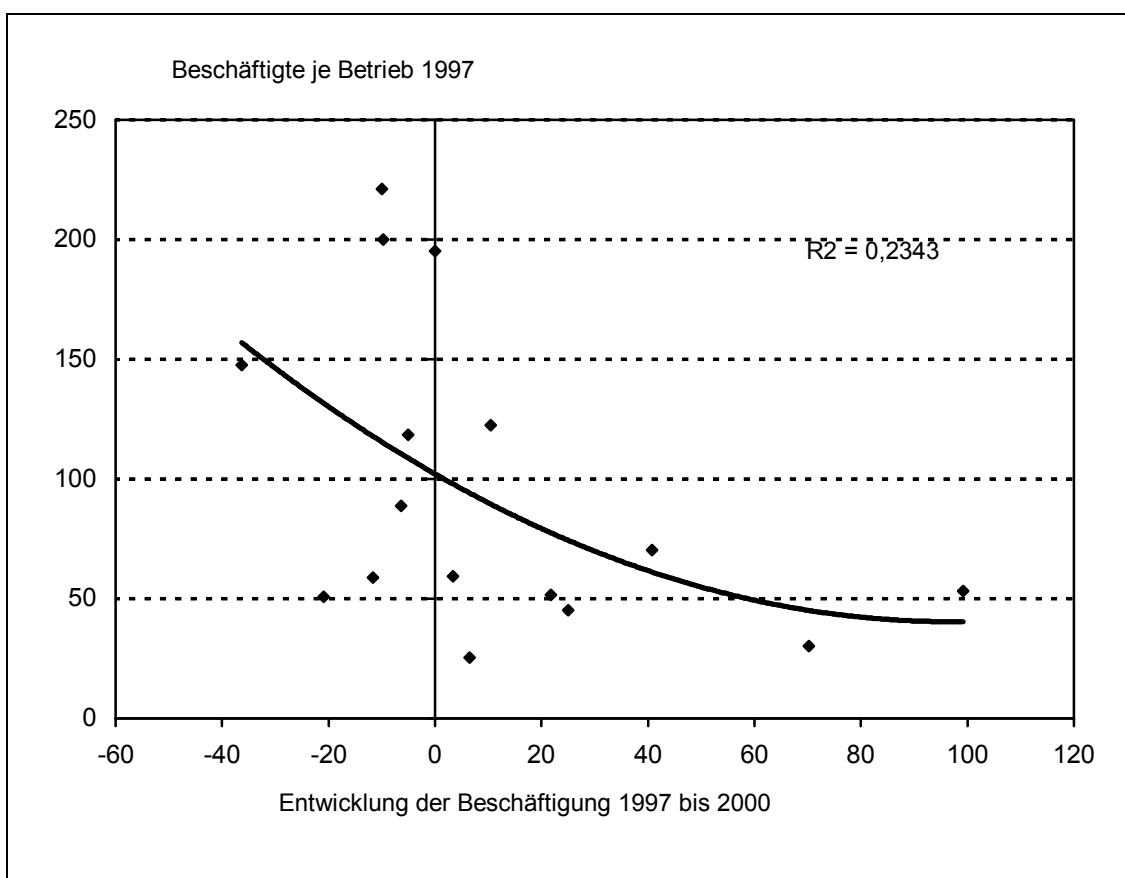
Bei beiden Gruppen zeigt sich mit Blick auf die Arbeitsmarktregionen ebenfalls kein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und ihrer Beschäftigungsentwicklung (Herstellung von technisch komplexen Gütern:  $R^2 = 0,0378$ ; Grundstoff produzierende Zweige:  $R^2 = 0,0624$ ). Dasselbe gilt, wenn statt der Beschäftigungsentwicklung in diesen beiden Gruppen die des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in den Arbeitsmarktregionen in Betracht genommen wird.

Ein anderer Befund ergibt sich jedoch im Falle des Grundstoff produzierenden Gewerbes – nicht jedoch bei den Zweigen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden – wenn nur die Regionen mit einer sehr großen durchschnittlichen Betriebsgröße in die Analyse einbezogen werden. Hier zeigt sich dann ein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Beschäftigungsentwicklung in diesem Segment des

Verarbeitenden Gewerbes – und zwar ein negativer. In Regionen mit großen Betrieben des Grundstoff produzierenden Gewerbes hat sich also die Beschäftigung in diesem Teil der Industrie vergleichsweise schlecht entwickelt (vgl. Abbildung 3.2.2-3).

Abbildung 3.2.2-3:

Durchschnittliche Betriebsgröße in ausgewählten Zweigen des Grundstoff produzierenden Gewerbes und Beschäftigungsentwicklung<sup>a</sup> in diesen Gewerbebezweigen in Arbeitsmarktregionen mit vergleichsweise großen Betrieben in diesem Gewerbe  
- in % -



<sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Jeweils Ende Juni des Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Gewerbebezweigen sind allerdings wiederum dann festzustellen, wenn der Industriebesatz als unabhängige Variable in die Analyse aufgenommen wird. Zwar ergeben sich wegen der Vielzahl zum Teil recht unterschiedlicher Gegebenheiten in den einzelnen Arbeitsmarktregionen keine hohen Determinationskoeffizienten, gleichwohl lassen sie Schlüsse zu. Bei den hier ausgewählten Zweigen der Grundstoffproduktion war die Beschäftigungsentwicklung in Regionen mit einem hohen Besatz an solchen Industrien eher ungünstig (vgl. Abbildung 3.2.2-4).

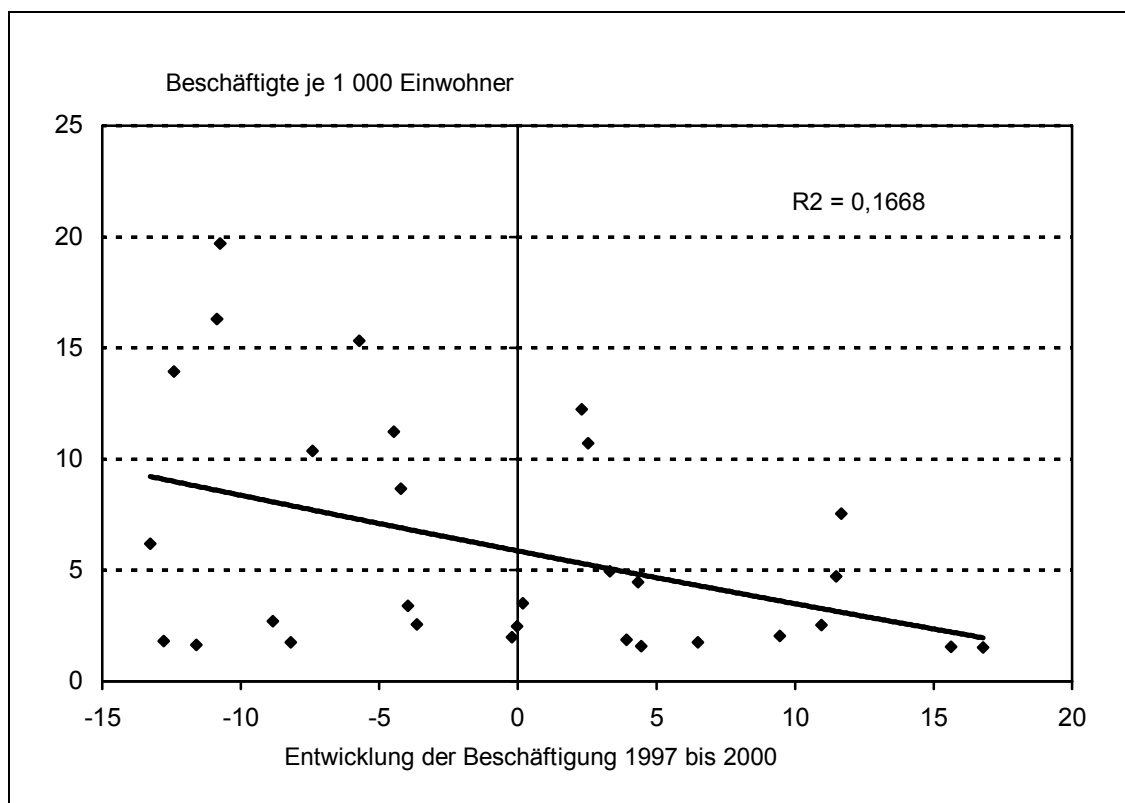
Die Hoffnungen, dass sich der Erhalt großer Betriebe positiv auf die regionale Beschäftigungsentwicklung auswirkt, haben sich demnach für den Fall des Grundstoff produzie-

renden Gewerbes bisher nicht erfüllt. Zwar ist es zu Investitionen in forward linkages gekommen, sie haben aber längst nicht ausgereicht, um die Arbeitsplatzverluste in den meisten derjenigen Regionen zu kompensieren, in denen diese Industrien stark vertreten sind. So sind etwa an den Chemiestandorten zusätzliche Arbeitsplätze im Beobachtungszeitraum in der Kunststoffverarbeitung entstanden – insgesamt aber nicht sehr viele. In der Arbeitsmarktregion Bitterfeld waren es 100 und in Dessau sowie in Senftenberg jeweils etwa 200. In Leipzig nahm dagegen die Zahl der Beschäftigten in der Kunststoffverarbeitung ab (um 150). In der Region Naumburg waren es allerdings reichlich 500; hier wurde der starke Rückgang der Beschäftigung in der Grundstoffproduktion durch einen Zuwachs an Arbeitsplätzen in anderen Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes kompensiert (vgl. Anhangtabelle A3.2-1).

Abbildung 3.2.2-4:

Dichte ausgewählter Zweige des Grundstoff produzierenden Gewerbes und Beschäftigungsentwicklung<sup>a</sup> im gesamten Verarbeitenden Gewerbe in ausgewählten Arbeitsmarktregionen

- in % -



<sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Jeweils Ende Juni des Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

Als positive Ausnahmen bei der Beschäftigungsentwicklung der Grundstoffindustrien sind insbesondere Pößneck und Riesa zu nennen. Hier kam es zu einer deutlichen Be-

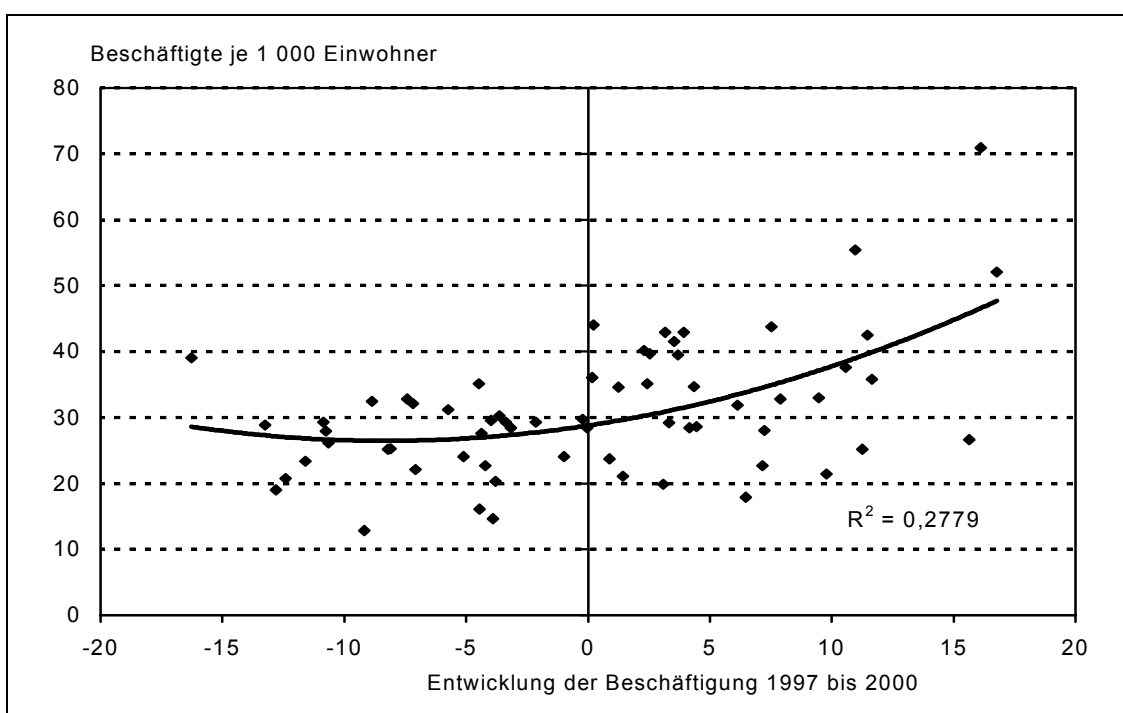


schäftigungszunahme – die allerdings jeweils auf einen betrieblichen Einzelfall in der Chemieindustrie bzw. in der Stahlerzeugung zurückzuführen ist.

Bei denjenigen Zweigen, in denen technisch komplexe Güter hergestellt werden, ergibt sich dagegen ein anderes Bild: Der Tendenz nach war die Beschäftigungsentwicklung in denjenigen Regionen eher günstig, in denen diese Industrien vergleichsweise stark vertreten sind (vgl. Abbildung 3.2.2-5).

Abbildung 3.2.2-5:

Dichte ausgewählter Zweige der Herstellung technisch komplexer Güter und Beschäftigungsentwicklung<sup>a</sup> im gesamten Verarbeitenden Gewerbe nach Arbeitsmarktreionen  
- in % -



<sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Jeweils Ende Juni des Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

Im Falle dieser Industrien ergeben sich also unterschiedliche Befunde: Von der durchschnittlichen Betriebsgröße hängt die Beschäftigungsentwicklung generell nicht ab, dagegen scheint das Ausmaß des Besatzes sie zu beeinflussen – wenn auch, aufs Ganze gesehen, nicht sehr stark. Diese Ergebnisse sollten allerdings nicht dahingehend interpretiert werden, dass große Betriebe überhaupt keine Bedeutung für die Regionalentwicklung in diesem Segment des Verarbeitenden Gewerbes haben. Denn aufgrund des alle Arbeitsmarktreionen einbeziehenden Untersuchungsschrittes kann solch ein Schluss nicht gezogen werden. Vielmehr könnte in einer hohen Besatzziffer gerade zum Ausdruck kommen, dass sich um größere Betriebe herum eine industrielle Verdichtung herausbildet. Ein Blick auf die einzelnen Arbeitsmarktreionen (vgl. Anhangtabelle A3.2-2) stützt diese Hypothese. So sind in allen Regionen am oberen Ende der Besatz-

skala – Plauen, Jena, Chemnitz, Dresden, Zwickau und Eisenach – bekanntermaßen größere Betriebe angesiedelt. Und in diesen Regionen ist durchweg ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen.

In Eisenach, Jena und Chemnitz ging der Beschäftigungszuwachs bei der Produktion technisch komplexer Güter mit einer noch stärkeren Zuwachsrate bei der Zahl der Betriebe einher – er kam also vor allem durch Neugründungen und Ansiedlungen zustande. Im Falle Dresden und Zwickau hat dagegen die Zahl der Beschäftigten stärker zugenommen als die Zahl der Betriebe. Das kann daran liegen, dass bestehende Betriebe ihr Personal kräftig aufgestockt haben, oder daran, dass Neuansiedlungen größerer Betriebe stark zu Buche geschlagen haben. Wie dem auch sei – es drängt sich der Eindruck auf, dass sich in diesen Regionen industrielle Kerne herausbilden.

Exemplarisch soll deshalb die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in den Regionen Eisenach, Dresden und Jena näher in den Blick genommen werden (vgl. Anhangtabellen A3.2-3 bis A3.2-5). In der Region Eisenach erweist sich eindeutig der Straßenfahrzeugbau als Wachstumsmotor. Sowohl bei der Zahl der Betriebe als auch bei der Zahl der Beschäftigten ist in dieser Branche ein kräftiger Zuwachs zu verbuchen. Auch die elektrotechnische Industrie konnte zulegen – zum Teil auch wegen vom Straßenfahrzeugbau ausgehender Impulse auf Zulieferer. Möglicherweise hat er auch zum Wachstum anderer Branchen beigetragen, zu deren Produktspektrum Zulieferteile gehören könnten. Dazu zählen die Kunststoffverarbeitung und die EBM-Waren-Industrie. Traditionelle Gewerbe wie das Ernährungsgewerbe und die Holzverarbeitung, die auf anderen Absatzmärkten agieren, sind dagegen geschrumpft. Dasselbe gilt für den in Eisenach in nicht geringem Maße vertretenen Maschinenbau. In diesem Gewerbebezweig hat die Beschäftigung merklich nachgelassen. Die Zahl der Betriebe ist indes gewachsen.

Im Falle Jena zeigt sich Ähnliches – hier wurde die Entwicklung von der optischen Industrie angeschoben. Im Untersuchungszeitraum stieg die Beschäftigung in dieser Branche um ein Sechstel, noch stärker wuchs die Zahl der Betriebe. Das ist wohl als ein deutliches Zeichen für die Herausbildung industrieller Vernetzung zu werten, die wohl auch ins Glasgewerbe der Region Jena hineinreicht – eine Branche, die ebenfalls ein deutliches Wachstum vorzuweisen hat. Zulegen konnte in der Region zudem der kleinbetrieblich strukturierte Maschinenbau. Das Ernährungsgewerbe hat dagegen auch in Jena die Beschäftigung abgebaut, dasselbe gilt hier für die vergleichsweise stark vertretene keramische Industrie.

In der Arbeitsmarktregion Dresden liegen die Dinge etwas anders. Der stärkste Beschäftigungszuwachs ist bei der Herstellung von EDV-Geräten bzw. deren Komponenten zu verzeichnen – im Wesentlichen zurückzuführen auf die Ansiedlung einer Chip-Fabrik. Allerdings ist dieser Gewerbebezweig bei weitem nicht der bedeutendste in Dresden. Gewichtiger sind der Maschinenbau und die Elektrotechnik bzw. die Elektronik – beide Branchen konnten ebenfalls ein Wachstum bei der Zahl der Arbeitnehmer verzeichnen. Dasselbe gilt für den Straßenfahrzeugbau. Ein im Dresdener Raum ebenfalls bedeutender Gewerbebezweig – die pharmazeutische Industrie – hat dagegen die Be-

schäftigung abgebaut. Und wie in den anderen beiden Region ist auch hier das Ernährungsgewerbe geschrumpft. Anders als in den Regionen Eisenach und Jena scheint es in Dresden keinen Nucleus – sei es ein großer Betrieb oder eine Branche – zu geben, der prägend auf das übrige Verarbeitende Gewerbe ausstrahlt. Hier gibt es eher eine polyzentrale Sektorstruktur.

Anhand der Beschäftigtenstatistik lassen sich über die regionale Vorleistungsverflechtung allerdings nur Mutmaßungen anstellen. Bessere, wenn auch nicht die Lieferströme erfassende Informationen liefern die Daten der DIW-Umfragen. Dabei wurde u. a. erhoben, wie viel vom gesamten Umsatz der Unternehmen auf Kunden in deren näherer Umgebung entfällt. Diese Angaben können als Indikator für die regionale Lieferverflechtung dienen. In die Analyse einbezogen werden nur Industriebetriebe. Kleinere Handwerksbetriebe, die generell stark lokale Märkte bedienen – und dabei oftmals die Konsumenten beliefern – sind ausgeklammert. Genutzt wurde die Umfrage vom Sommer 2000 und davon die Umsatzangaben für das Jahr 1999.

Im ersten Schritt wurde untersucht, wie groß in den einzelnen Industriezweigen der auf die lokalen Märkten entfallende Umsatzanteil ist. Dabei zeigt sich unter den einzelnen Zweigen eine nicht geringe Streuung. Manche Zweige wie der Schiffbau, der Luft- und Raumfahrzeugbau, die Herstellung von Pharmazeutika oder die Rundfunk- und Nachrichtentechnik setzen kaum etwas auf den lokalen Märkten ab (vgl. Tabelle 3.2.2-2). Wie nicht anders zu erwarten sind die Ernährungsindustrie, das Recyclinggewerbe und die Druckindustrie (und hier besonders die Zeitungsverlage) vergleichsweise stark nahabsatzorientiert. Dasselbe gilt für die Glas-, Keramik- und Steine-Industrie – und hier vor allem für die Hersteller von Betonfertigteilen, die mehr als die Hälfte ihres Umsatzes mit Abnehmern in ihrer Region erzielen.

Nicht erstaunlich ist zudem der Befund, dass generell in Zweigen mit einer geringen Betriebsgröße der auf die nähere Umgebung der Unternehmen entfallende Umsatzanteil vergleichsweise groß ist. Ausnahmen bestätigen indes die Regel. So sind die meist kleinen Unternehmen der Herstellung von Musikinstrumenten vergleichsweise stark auf überregionale Märkte ausgerichtet. Dasselbe gilt für die eher kleinbetrieblich strukturierte Papier- und Pappeverarbeitung. Bei den Gießereien, die im Schnitt eine überdurchschnittliche Unternehmensgröße aufweisen, entfällt dagegen ein nicht geringer Teil des Absatzes – ein Achtel – auf den lokalen Markt. Besonders erwähnenswert ist der Straßenfahrzeugbau, der reichlich ein Fünftel seines Umsatzes mit Kunden in der näheren Umgebung der Unternehmen erzielt. Dabei kann es sich im Wesentlichen nur um Zulieferungen handeln, denn die Endprodukte der Branche werden üblicherweise für den Weltmarkt hergestellt. Die Grundstoffindustrien produzieren – soweit sich das anhand der Daten der DIW-Umfrage ermitteln lässt – dagegen kaum für den regionalen Absatz; das gilt sowohl für die Metallerzeugung, die Herstellung von Zellstoff oder Holzstoff als auch für die Mineralölverarbeitung. An regionaler Vernetzung ist hier also wenig zu erkennen. Bei der Chemieindustrie (ohne Pharmazie) ist der Anteil des auf lokale Märkte entfallenden Umsatzes größer – aber ebenfalls nicht hoch. Zum Teil werden dort Güter zur Weiterverarbeitung verkauft, zu einem nicht geringen Teil auch Endprodukte – etwa Düngemittel.

Tabelle 3.2.2-2:

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach dem Ausmaß ihres lokalen Absatzes, durchschnittlicher Unternehmensgröße und nach Industriezweigen

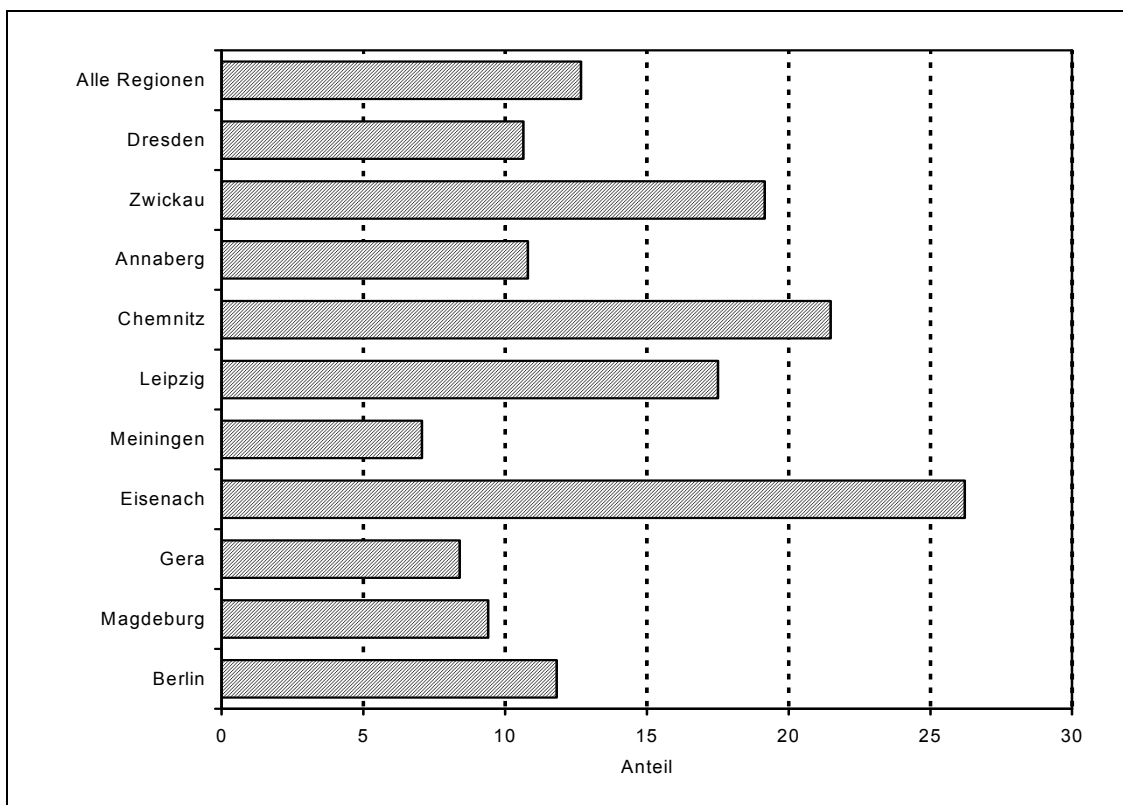
	Anteil des auf die nähere Umgebung entfallenden Umsatzes am gesamten Umsatz 1999 in %	Beschäftigte je Unternehmen, 2000
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	24	92
Textilgewerbe	9	56
Bekleidungs-gewerbe	5	36
Ledergewerbe	15	46
Holzgewerbe	25	30
Papiergewerbe	4	61
Herstellung von Holzstoff, Zellstoff, Papier	3	89
Papier-, Karton- und Pappverarbeitung	6	45
Druckgewerbe	34	36
Zeitungsdruckereien	62	28
Mineralölverarbeitung, chemische Industrie	8	114
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	1	215
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	12	44
Herstellung von Kunststoffwaren	12	41
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	37	41
Herstellung von Baubetonfertigteilen	56	29
Metallerzeugung und Bearbeitung	9	92
Gießereien	12	142
Herstellung von Metallerzeugnissen	17	39
Stahl- und Leichtmetallbau	20	46
Kessel- und Behälterbau	9	42
Herstellung von Schmiedestücken	14	40
Oberflächenveredelung	26	31
Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren	10	38
Maschinenbau	10	56
Herstellung von land- und forstwirtschaftlichen Maschinen	10	67
Herstellung von Werkzeugmaschinen	10	74
Herstellung von Büromaschinen	8	72
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung	9	65
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	1	110
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	10	32
Herstellung von Kraftwagen, -teilen	21	133
Sonstiger Fahrzeugbau	2	243
Schiffbau	1	387
Schienenfahrzeugbau	3	156
Luft- und Raumfahrzeugbau	1	155
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	7	53
Herstellung von Möbeln	9	70
Herstellung von Schmuck, Musikinstrumenten	4	37
Recycling	33	31

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Im zweiten Untersuchungsschritt wurde versucht, die Umfragedaten den Arbeitsmarktregionen zuzuordnen. Die Grundstoffgüter produzierenden Zweige werden nach dem oben beschriebenen Befund nicht in den Blick genommen, sondern nur die Produktionen technisch komplexer Güter. Beschränkt wird die Analyse auf Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten, denn die großen Unternehmen in diesen Wirtschaftszweigen produzieren im Wesentlichen Endprodukte bzw. für den überregionalen Markt. Diesem Vorgehen sind allerdings sehr enge Grenzen gesetzt, denn bei einer solchen Aufbereitung der Umfragedaten ergibt sich das Problem, dass in vielen Arbeitsmarktregionen die Fallzahlen sehr klein werden. Deshalb kann nur für einige Regionen die Untersuchung durchgeführt werden. Und dabei muss unterstellt werden, dass diejenigen Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, ein hinreichend getreues Abbild der gesamten Industrie darstellen. Ob das zutrifft, lässt sich nicht prüfen.

Abbildung 3.2.2-6:

Anteil auf lokale Märkte entfallenden Umsatzes am gesamten Umsatz der Industrie in ausgewählten ostdeutschen Arbeitsmarktregionen 1999  
- in % -



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

In diesem Segment der Industrie beläuft sich der Anteil des Nahabsatzes am gesamten Umsatz auf ein Achtel. Beim Absatz aller ostdeutscher Industrieunternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten entfällt dagegen ein Sechstel des Umsatzes auf Kunden in der näheren Umgebung der Unternehmen. Die Produktion technisch komplexer Güter wird

also im Schnitt vergleichsweise wenig auf lokalen Märkten abgesetzt. In einigen Regionen ist das aber deutlich stärker der Fall. Das gilt insbesondere für Eisenach, Zwickau und Chemnitz. In Eisenach wird der regionale Absatz vor allem vom Straßenfahrzeugbau getragen – bei den Betrieben dieser Branche mit weniger als 500 Beschäftigten macht er fast die Hälfte des Umsatzes aus. Zudem tragen zum regionalen Absatz noch Teile der Elektroindustrie und die Herstellung von Metallerzeugnissen bei. Im Falle von Chemnitz zeigt sich ein weitgehend ähnliches Bild. Auch hier entfällt ein sehr großer Teil des Umsatzes des Fahrzeugbaus auf Kunden in der näheren Umgebung der Unternehmen, und die Branche stellt einen großen Teil der technisch komplexen Güter der Region, die auf dem lokalen Markt abgesetzt werden. Zum regionalen Absatz trägt in der Chemnitzer Region zudem der hier stark vertretene Maschinenbau in erheblichem Maße bei und zudem die Herstellung von Metallerzeugnissen. In Zwickau zeigt sich ein ähnliches Bild. Offenkundig scheinen sich in diesen Regionen industrielle Verflechtungen herauszubilden.

Vergleichsweise groß ist zudem der lokale Absatz im hier betrachteten Industriesegment in Leipzig. Das rührt vor allem von der Herstellung von Metallerzeugnissen her. Auch der dortige Maschinenbau liefert nicht wenig an Kunden vor Ort. In anderen in die Betrachtung einbezogenen Regionen ist dagegen bei der Herstellung von technisch komplexen Gütern der auf Abnehmer vor Ort entfallende Umsatzanteil gering. Das gilt auch für die oben näher untersuchte Region Dresden.

### **3.2.3 Fazit**

So weit sich das anhand der hier verwendeten Daten, die bis Mitte 2000 Auskunft über die Entwicklung der Beschäftigung sowie über die auf die lokalen Märkte entfallenden Umsatzanteile geben, beurteilen lässt, sind neue industrielle Verflechtungen, die sich zu industriellen Kerne auszuwachsen scheinen, bisher nur in einigen wenigen ostdeutschen Regionen erkennbar. Das sind Gebiete, die über Tradition bei der Herstellung technisch komplexer Güter verfügen. Dabei handelt es sich um einige Maschinenbaustandorte sowie um Jena als traditionellem Zentrum optischer und feinmechanischer Industrie. Vor allem sind aber Verflechtungen durch die Automobilindustrie entstanden, die sich in der Eisenacher Region sowie in Teilen Sachsens konzentriert. In diesen Fällen spielten Investitionen infolge der Übernahme ehemaliger großer Kombinatbetriebe die zentrale Rolle. Und hier hat der Erhalt und die Sanierung großer, ehemaliger Treuhandbetriebe offenkundig zu einer wirtschaftlichen Revitalisierung der Regionen beigetragen. Unproblematisch ist die starke Konzentration auf den Automobilbau freilich nicht. Denn es besteht immer die Gefahr, dass es zu einer Wachstumsschwäche der Branche kommt, und dann dürften die Regionen wirtschaftlich sehr stark in Mitleidenschaft gezogen werden können – zumal an den ostdeutschen Standorten im Wesentlichen ausführende Funktionen angesiedelt sind (vgl. Kapitel 3.3.5). Gerade solche Unternehmensanteile geraten bei einer Abschwächung der Nachfrage unter besonders starken Anpassungsdruck. Monostrukturierte Satellitendistrikte bergen ein erhebliches Risikopotential.

In nicht wenigen anderen Regionen hat dagegen – soweit sich das anhand der verfügbaren, bis ins Jahr 2000 reichenden Daten überprüfen lässt – der für die öffentliche Hand in der Regel sehr kostspielige Erhalt großer ehemaliger Treuhandbetriebe nicht die erwarteten Früchte getragen. Das gilt insbesondere für die Produktion von Grundstoffgütern. So war in denjenigen Arbeitsmarktregionen, in denen diese Produktionen stark vertreten sind, die Beschäftigungsentwicklung bisher eher schlecht. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die großen ehemaligen Treuhandunternehmen personelle Anpassungsmaßnahmen vorgenommen haben, die zu einem erheblichen Teil noch Nachwirkungen der Transformationsphase sein dürften. Zudem braucht es wohl gerade bei solcher Art von Produktionen Zeit, bis industrielle Netzwerke entstehen. Deshalb ist es vielleicht noch zu früh, ein endgültiges Urteil darüber abzugeben, ob sich in diesen Regionen neue industrielle Verflechtungen herausbilden. Bisher jedenfalls ist an Produktionen, die der Grundstoffproduktion nachgelagert sind, erst wenig Neues entstanden.

Unter den einzelnen ostdeutschen Regionen haben sich große Unterschiede bei der Beschäftigungsentwicklung gezeigt. Dabei haben – aufs Ganze gesehen – diejenigen Regionen, die bereits über vergleichsweise viel an Verarbeitendem Gewerbe verfügen, besser abgeschnitten als jene Gebiete mit einer geringen Industriedichte. Das bedeutet, dass die regionalen Unterschiede, jedenfalls was die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes anbelangt, zunehmen. Unter den Verlierern finden sich vor allem – Ausnahmen bestätigen die Regel – die meist dünnbesiedelten Gebiete im Norden, Nordosten und entlang der südlichen deutsch-polnischen Grenze. Recht gut haben sich dagegen insgesamt die Räume westlich Dresdens sowie im Kern Thüringens entwickelt. Soweit es sich anhand der verfügbaren Daten erkennen lässt, gibt es unter den hier gelegenen Regionen auch solche, in denen – wie etwa im Raum Dresden – die Entwicklung von mehreren Produktionsschwerpunkten angeschoben wurde. Wenn eine Region polyzentral strukturiert ist, bringt das den Vorteil mit sich, dass sie eher unempfindlich gegenüber krisenhaften Entwicklungen einzelner Branchen ist.

## Anhang 3.2



Tabelle A3.2-2

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in ausgewählten Zweigen der Herstellung technisch komplexer Güter<sup>a</sup> der neuen Bundesländer und Berlin-Ost 1997 und 2000 nach Arbeitsmarktregionen

Arbeitsmarktregionen	Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte je 1 000 Einwohner 1997	Beschäftigte je Betrieb 1997	<i>Nachrichtlich:</i> Veränderung der Beschäftigung im übrigen Verarbeitenden Gewerbe 1997 bis 2000 in %
	2000	Veränderung 1997 bis 2000 in %	2000	Veränderung 1997 bis 2000 Anzahl			
Bergen	826	-17,2	108	-0,9	12,8	9,1	-3,5
Stendal	2 020	-4,9	238	6,3	14,6	9,5	-3,2
Pasewalk	1 532	7,7	147	8,1	16,1	10,5	-15,2
Salzwedel	1 899	1,6	212	7,6	17,9	9,5	9,6
Cottbus	3 821	-26,7	443	0,5	19,0	11,8	-4,0
Neuruppin	2 415	4,9	237	-6,3	19,9	9,1	1,9
Sangerhausen	4 047	9,1	291	2,8	20,3	13,1	-13,3
Prenzlau	2 369	-27,6	234	-2,9	20,7	13,6	-2,9
Parchim	2 393	3,6	253	5,9	21,0	9,7	-0,6
Perleberg	2 170	2,2	227	6,1	21,4	9,9	16,1
Neubrandenburg	5 455	-6,2	486	8,5	22,1	13,0	-8,0
Frankfurt/Oder	9 291	-9,3	1 001	10,0	22,7	11,3	0,2
Waren	1 875	17,5	160	4,6	22,7	10,4	-0,7
Stralsund	3 776	-11,5	284	11,4	23,4	16,7	-11,6
Weimar	3 612	-1,0	344	2,1	23,7	10,8	2,4
Greifswald	4 020	-3,3	261	3,6	24,1	16,5	-7,8
Güstrow	3 086	11,3	230	12,7	24,1	13,6	-13,8
Berlin	53 804	-10,6	4 297	7,0	25,2	15,0	-4,7
Mühlhausen	3 319	8,8	275	21,1	25,2	13,4	12,8
Löbau-Zittau	4 164	2,5	363	0,6	25,3	11,3	-13,9
Halle	7 977	-11,3	525	2,7	26,1	17,6	-9,6
Burg	3 505	30,2	222	6,7	26,6	12,9	4,0
Finsterwalde	3 430	-8,3	296	2,8	27,6	13,0	-1,0
Naumburg	9 287	-9,6	720	6,2	28,0	15,1	-11,6
Nordhausen	3 416	21,2	194	8,4	28,0	15,7	-6,3
Magdeburg	11 685	-7,2	860	3,7	28,4	15,2	1,3
Halberstadt	7 843	5,9	489	8,2	28,4	16,4	-6,1
Altenburg	3 584	6,3	249	9,7	28,5	14,9	2,3
Torgau-Oschatz	5 480	3,8	384	9,4	28,6	15,0	4,9
Schönebeck	4 063	-7,3	292	0,7	28,8	15,1	-18,1
Staßfurt	3 442	9,6	215	14,4	29,2	16,7	-3,6
Bitterfeld	2 742	-19,0	223	0,9	29,3	15,3	-4,8
Rostock	8 738	-7,5	585	8,3	29,3	17,5	3,8

Fortsetzung Tabelle A3.2.2

Arbeitsmarkt- regionen	Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte je 1 000 Einwohner 1997	Beschäftigte je Betrieb 1997	<i>Nachrichtlich:</i> Veränderung der Beschäftigung im übrigen Verarbeiten- den Gewerbe 1997 bis 2000 in %
	2000	Veränderung 1997 bis 2000 in %	2000	Veränderung 1997 bis 2000 Anzahl			
Sonderhausen	2 430	-14,3	159	28,2	29,3	22,9	17,9
Grimma	3 619	-3,5	327	8,6	29,5	12,5	-4,3
Dessau	6 683	-6,3	479	6,9	29,7	15,9	5,6
Gera	6 691	-9,9	604	12,3	30,2	13,8	2,8
Senftenberg	4 158	-12,8	266	-1,1	31,2	17,7	1,0
Wismar	5 487	3,1	315	7,1	31,8	18,1	10,4
Schwerin	7 156	-6,2	588	8,1	32,1	14,0	-8,1
Leipzig	25 341	-1,4	1 822	4,7	32,4	14,8	-20,1
Eichsfeld	4 175	9,5	289	7,4	32,8	14,2	6,7
Wittenberg	4 086	-9,1	349	11,5	32,8	14,4	-6,0
Suhl	4 549	9,3	325	11,3	33,0	14,3	9,6
Erfurt	10 642	6,9	587	5,0	34,6	17,8	-6,8
Freiberg	9 303	5,9	676	8,5	34,7	14,1	3,1
Bautzen	14 017	4,4	896	5,3	35,1	15,8	0,7
Saalfeld	4 827	0,0	320	7,4	35,1	16,2	-7,9
Gotha	5 980	11,8	368	20,3	35,8	17,5	11,5
Pirna	9 940	-3,3	821	4,2	36,1	13,0	4,1
Sonneberg	2 878	10,0	198	17,9	37,6	15,6	10,9
Görlitz	5 748	-16,6	340	2,7	39,0	20,8	-15,8
Arnstadt	5 412	11,6	387	19,1	39,5	14,9	-3,7
Brandenburg	3 466	5,9	158	24,4	39,7	25,8	-3,3
Riesa	4 658	-8,3	302	6,7	40,2	18,0	12,2
Jena	8 675	8,2	453	16,8	41,6	20,7	-1,5
Pößneck	4 511	5,0	305	4,1	42,5	14,7	16,1
Dresden	29 366	11,1	1 488	8,6	42,9	19,3	-9,0
Plauen	12 891	7,0	799	9,2	42,9	16,5	1,2
Annaberg	16 599	14,1	978	10,3	43,8	16,4	-0,5
Chemnitz	25 674	4,3	1 526	11,3	44,0	17,9	-5,3
Meiningen	9 307	22,6	574	12,8	52,0	14,9	8,0
Zwickau	16 603	22,0	609	9,1	55,4	24,4	-11,2
Eisenach	16 325	19,8	555	23,3	70,9	30,3	6,5
Alle Arbeits- marktregionen	482 283	0,5	33 208	7,8	31,2	15,6	-2,5

<sup>a</sup> Investitionsgüter produzierendes Gewerbe sowie Mechanik; Ziehereien etc. und Gießereien.

Quellen: Sozialversicherungsträger; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A3.2-3:  
Zur Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in Eisenach von 1997 bis 2000

	Betriebe		Beschäftigte	
	1997	2000	1997	2000
Steine, Erden	41	43	288	356
NE-Metallerzeugung	1	1	.	.
Gießereien	0	3	0	.
Ziehereien	3	4	.	673
Mechanik	63	67	490	507
Chemieindustrie	10	9	160	273
Holzbearbeitung	13	14	146	356
Papiererzeugung	0	1	0	.
Gummiverarbeitung	9	11	79	137
Stahlverformung	15	27	597	559
Stahlbau, Schienenfahrzeugbau	29	34	402	571
Maschinenbau	61	66	2 383	1 820
Straßenfahrzeugbau	129	181	3 721	5 113
Luftfahrzeugbau	1	0	.	0
Schiffbau	0	1	0	.
Elektrotechnik	69	75	3 825	4 280
Feinmechanik, Optik	26	36	760	791
Herstellung von EBM-Waren	48	57	1 218	1 565
Büromaschinen, EDV-Geräte	6	4	48	.
Musikinstrumente, Schmuck etc.	9	9	18	28
Feinkeramik	3	7	.	47
Glasgewerbe	6	5	66	43
Holzverarbeitung	161	155	1 488	1 220
Papierverarbeitung	5	4	86	143
Druckereien	15	16	148	159
Kunststoffverarbeitung	33	40	803	1 274
Lederverarbeitung	8	11	29	36
Textilgewerbe	4	4	29	24
Bekleidungs-gewerbe	26	24	87	71
Ernährungsgewerbe, Genussmittel	129	109	1 627	1 322
Insgesamt	923	1 018	18 846	21 885

Quellen: Sozialversicherungsträger; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A3.2.-4:  
Zur Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in Jena von 1997 bis 2000

	Betriebe		Beschäftigte	
	1997	2000	1997	2000
Steine, Erden	46	58	707	706
NE-Metallerzeugung	4	5	109	161
Gießereien	3	2	609	388
Ziehereien	1	1	.	.
Mechanik	38	43	229	378
Chemieindustrie	3	7	531	554
Holzbearbeitung	2	4	77	52
Gummiverarbeitung	7	9	25	31
Stahlverformung	11	15	300	301
Stahlbau, Schienenfahrzeugbau	26	29	263	329
Maschinenbau	31	30	450	523
Straßenfahrzeugbau	98	107	1 151	1 275
Elektrotechnik	77	95	1 437	1 435
Feinmechanik, Optik	67	92	3 044	3 569
EBM-Waren	34	36	420	450
Büromaschinen, EDV-Geräte	2	3	116	25
Musikinstrumente, Schmuck etc.	4	6	124	36
Feinkeramik	31	33	1.410	1 257
Glasgewerbe	10	20	1 194	1 324
Holzverarbeitung	117	122	1 238	1 242
Papierverarbeitung	9	13	106	174
Druckereien	13	15	86	134
Kunststoffverarbeitung	8	9	113	130
Lederverarbeitung	7	7	68	40
Textilgewerbe	2	1	.	.
Bekleidungs-gewerbe	10	10	24	20
Ernährungsgewerbe, Genussmittel	51	59	1 560	1 407
Insgesamt	712	831	15 395	15 947

Quellen: Sozialversicherungsträger; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A3.2-5:  
Zur Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in Dresden von 1997 bis 2000

	Betriebe		Beschäftigte	
	1997	2000	1997	2000
Steine, Erden	118	116	1 648	1 198
NE-Metallerzeugung	3	4	15	13
Gießereien	9	11	259	295
Ziehereien	1	2	15	20
Mechanik	117	120	764	558
Pharmazeutische Industrie	36	35	2 609	2 302
Herstellung von Kosmetika	7	8	266	297
Übrige Chemieindustrie	24	26	336	487
Holzbearbeitung	2	1	.	.
Papierherzeugung	4	7	134	153
Gummiverarbeitung	24	27	358	367
Stahlverformung	26	38	476	634
Stahlbau, Schienenfahrzeugbau	78	92	999	1 078
Maschinenbau	228	246	5 658	5 802
Straßenfahrzeugbau	334	387	3 868	4 539
Schiffbau	2	3	32	24
Luftfahrzeugbau	6	6	799	817
Elektrotechnik	274	282	10 580	11 984
Feinmechanik, Optik	173	180	1 439	1 224
Herstellung von EBM-Waren	100	98	1 272	1 019
Büromaschinen, EDV-Geräte	22	23	274	1 372
Musikinstrumente, Schmuck etc.	29	30	123	122
Feinkeramik	19	21	1 665	1 591
Glasgewerbe	15	16	386	385
Holzverarbeitung	226	204	1 676	1 290
Papierverarbeitung	22	22	320	330
Druckereien	87	99	1 424	1 558
Kunststoffverarbeitung	50	50	529	638
Lederherzeugung	2	1	.	.
Lederverarbeitung	35	33	283	241
Textilgewerbe	13	22	92	112
Bekleidungs-gewerbe	77	74	366	261
Ernährungsgewerbe, Genussmittel	357	342	4 922	4 283
Insgesamt	2 520	2 626	43 608	45 002

Quellen: Sozialversicherungsträger; Berechnungen des DIW Berlin.

### 3.3 Ausgewählte Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes

#### 3.3.1 Absatzmärkte

Mit der Einführung der D-Mark auf dem Gebiet der früheren DDR wurden die Betriebe schlagartig dem Wettbewerb ausgesetzt. Der Konkurrenz aus dem Westen konnten sie auf breiter Front kaum etwas entgegensetzen, und die Produktion brach in dramatischem Tempo ein. Ebenfalls rasch lösten sich die bestehenden Produzenten-Kunden-Beziehungen auf. Neben der Umstrukturierung der Betriebe und dem Aufbau eines neuen Kapitalstocks kam als eine ebenfalls gewaltige Aufgabe die Erschließung neuer Absatzmärkte hinzu. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre stieg vor allem der Absatz von nur regional handelbaren Gütern, denn bei diesen stellt ein nahe zu den Kunden gelegener Produktionsstandort einen großen Wettbewerbsvorteil dar. In der Zeit danach expandierte indes der Absatz auf den überregionalen Märkten – und zwar mit sehr kräftigen Schritten. Das zeigen sowohl die amtlichen Zahlenwerke über den Auslandsabsatz als auch die Ergebnisse früherer DIW-Umfragen, die einen tieferen Einblick als die amtliche Statistik in die Umsatzentwicklung geben.

Nach den Ergebnissen der letzten DIW-Umfrage lagen die Umsätze der ostdeutschen Industrie im Jahr 2000 um ein Sechstel über denen von 1998 – dem hier gewählten Vergleichszeitraum (vgl. Tabelle 3.3.1-1).<sup>110</sup> Besonders stark konnte der Export ausgeweitet werden, auch die Lieferungen an Kunden im Inland zogen deutlich an. Im Auslands-geschäft kam es bei den Lieferungen nach Westeuropa und Übersee sowie – und vor allem – bei denen nach Osteuropa zu sehr kräftigen Zuwächsen. Im Vergleich der beiden Jahre erhöhte sich der Wert der Lieferungen nach Osteuropa, die ein Fünftel des Exports der ostdeutschen Industrie ausmachen, um mehr als die Hälfte. Der Export ins übrige Ausland nahm – von einem allerdings geringem Niveau – um 40% zu.

Beim Inlandsabsatz zeigt sich dagegen ein differenzierteres Bild. Beigetragen haben zum deutlichen Wachstum im Wesentlichen die Lieferungen in die alten Bundesländer. Der Absatz auf den Märkten in der näheren Umgebung der Unternehmen und in anderen Teilen der neuen Bundesländer hat dagegen wenig angezogen. Das heißt aber nicht, dass die Absorptionsfähigkeit des ostdeutschen Marktes generell kaum noch zugenommen hat. Vielmehr zeigt ein Blick auf die einzelnen Teilmärkte erhebliche Unterschiede bei der Entwicklung. Auf der einen Seite ging der Umsatz mit Kunden aus den neuen Bundesländern in den meisten derjenigen Industriezweige zurück, in denen baunahe Waren hergestellt werden – mitunter sogar sehr stark wie bei den Herstellern von Ziegeleierzeugnissen oder denen von Betonfertigteilen. Das ist ohne Zweifel Ausdruck der rückläufigen Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern. Auf der anderen Seite hat der Absatz mit Kunden auf dem ostdeutschen Markt kräftig bei den Herstellern von Zu-

---

<sup>110</sup> Mit der letzten DIW-Umfrage wurden die Umsätze der Jahre 1998 bis 2000 erhoben. Bei den mit der DIW-Umfrage ermittelten Umsatzdaten für das Jahr 2000 handelt es sich um Plandaten. Nur wenige Umfrageteilnehmer waren nicht in der Lage, entsprechende Angaben über ihre voraussichtlichen Umsätze in jenem Jahr zu machen.

lieferteilen angezogen – etwa bei den Produzenten von Metallteilen, denen von Maschinenkomponenten sowie bei den Oberflächenveredlern. Die Zulieferer konnten offenbar vom starken Wachstum der ostdeutschen Industrie auf den Märkten in Westdeutschland und dem Ausland Nutzen ziehen. Das kräftige Wachstum bei der Produktion von Vorprodukten lässt vermuten, dass das Netz der regionalen Vorleistungsverflechtung dichter geworden ist.

Tabelle 3.3.1-1:

Entwicklung des Absatzes der ostdeutschen Industrieunternehmen nach deren Eigentumsstatus und ausgewählten Absatzgebieten

- Veränderung des Umsatzes von 1998 bis 2000<sup>a</sup> in % -

	Umsatz insgesamt	Umsatz mit Kunden in ...				
		der näheren Umgebung	den übrigen neuen Ländern	den alten Ländern	in Westeuropa und Übersee	in Osteuropa
Eigenständige Unternehmen	18	6	8	22	30	76
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	12	-2	4	16	20	61
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	25	10	-7	8	73	27
Alle Unternehmen	16	3	9	17	39	54

<sup>a</sup> Planangabe.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

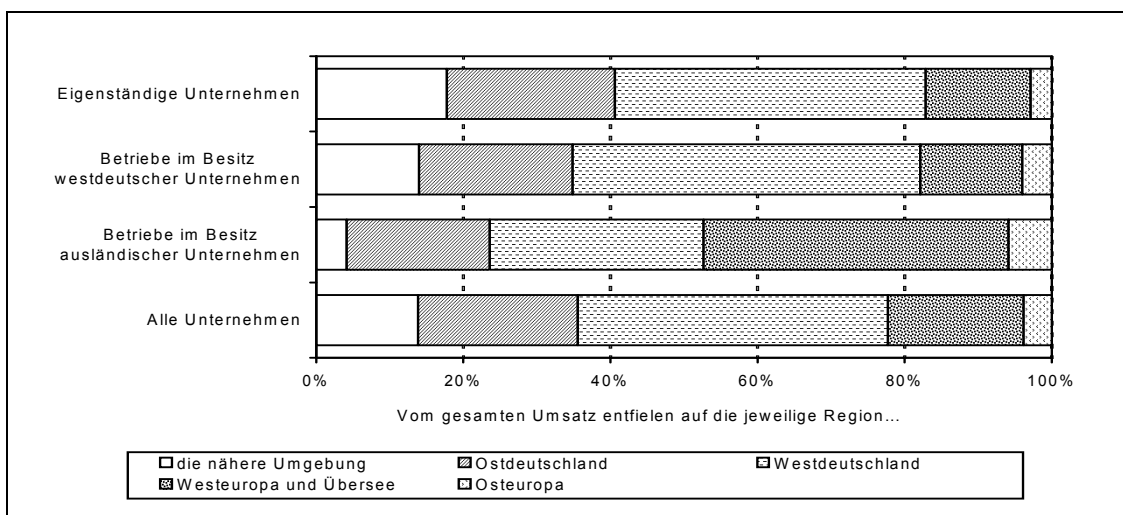
Insgesamt setzte sich der schon anhand der Ergebnisse früherer DIW-Umfragen deutlich erkennbare Trend fort, dass es den ostdeutschen Unternehmen immer mehr gelingt, auf den überregionalen Märkten Fuß zu fassen. Der ostdeutsche Markt büßt dagegen immer mehr an Bedeutung ein. So kam im Jahr 2000 die ostdeutsche Industrie erstmals mit Abnehmern in den alten Bundesländern auf einen höheren Umsatz als mit Kunden in den neuen Ländern (vgl. Abbildung 3.3.1-1). Weiter erheblich vergrößert hat sich der auf den Export entfallende Anteil am Umsatz. Dazu hat auch beigetragen, dass sich eine wachsende Zahl an Unternehmen im Auslandsgeschäft engagiert (vgl. Tabelle 3.3.1-2). Trotzdem liegt die Exportquote noch weit hinter der der westdeutschen Industrie zurück. Nach den Angaben der amtlichen Statistik betrug im Jahr 2000 der Exportanteil des Verarbeitenden Gewerbes<sup>111</sup> am Umsatz in Ostdeutschland 21%; in Westdeutschland waren es dagegen 37% (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.1.3).

Zum kräftigen Umsatzwachstum haben auch – und sogar in überdurchschnittlichem Maße – die eigenständigen, meist kleinen ostdeutschen Industriebetriebe beigetragen. Stärker als die Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen konnten sie in der Zeit

<sup>111</sup> Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten.

von 1998 bis 2000 auf den Märkten sowohl in den alten Bundesländern als auch im Ausland wachsen. Inzwischen erzielt diese Gruppe von Unternehmen mehr an Umsatz auf dem westdeutschen als auf dem Markt in den neuen Bundesländern. Bei den Lieferungen an ostdeutsche Kunden konnten sie ebenfalls vergleichsweise stark zulegen – insbesondere deshalb, weil nicht wenige der eigenständigen Unternehmen für andere ostdeutsche Betriebe Vorleistungen erbringen. Hinsichtlich der Lieferungen in das Ausland haben die eigenständigen Unternehmen zu den Betrieben im Besitz westdeutscher Unternehmen aufgeschlossen – das gilt sowohl hinsichtlich der Exportquote als auch hinsichtlich des Anteils der im Auslandsgeschäft tätigen Unternehmen. Inzwischen ist ein Drittel dieser Unternehmen im Ausland vertreten – das gilt sowohl für den Export nach Westeuropa und Übersee wie für die Ausfuhren nach Osteuropa (vgl. Tabelle 3.3.1-3).

Abbildung 3.3.1-1:  
Regionale Verteilung der Umsätze der ostdeutschen Industrie im Jahr 2000



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Dieser Befund ist keineswegs selbstverständlich. Zu bedenken ist, dass die eigenständigen ostdeutschen Unternehmen im Schnitt mit 39 Beschäftigten je Unternehmen viel kleiner sind als die Betriebe im Besitz einer westdeutschen Muttergesellschaft (112 Beschäftigte pro Betrieb), und dass generell größere Unternehmen häufiger im Auslandsgeschäft tätig sind als kleine – nicht zuletzt deshalb, weil sie in der Regel über bessere Möglichkeiten zur Markterschließung verfügen als kleine Unternehmen. Zudem sind die Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen nicht nur größer, sondern sie dürften sich bei der Markterschließung in der Regel auf die tatkräftige (und insbesondere finanzielle Hilfe) ihrer Muttergesellschaft stützen können. Dass trotzdem die Betriebe im Besitz eines westdeutschen Unternehmens nicht stärker als die meist kleinen, eigenständigen ostdeutschen Unternehmen auf den überregionalen Märkten agieren, kann nur daran liegen, dass nicht wenige Investoren aus den alten Bundesländern vor allem deshalb in Ostdeutschland eine Produktionsstätte errichtet oder im Zuge der Privatisierung erwor-



ben haben, um mit den dort produzierten Gütern insbesondere den Markt in den neuen Bundesländern zu beliefern.

Tabelle 3.3.1-2:

Anteil der Unternehmen an allen ostdeutschen Industrieunternehmen, die in ausgewählte Absatzgebiete liefern

	alle Unternehmen in %	davon lieferten ... % der Unternehmen in das jeweilige Absatzgebiet				
		nähere Umgebung	übrige neue Länder	alte Länder	West-europa und Übersee	Ost-europa
<b>Eigenständige Unternehmen</b>						
2000 <sup>a</sup>	100	80	82	81	43	17
1999	100	79	82	80	41	16
1998	100	80	81	79	39	15
1997	100	78	83	79	38	16
1996	100	78	82	78	35	15
<b>Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen</b>						
2000 <sup>a</sup>	100	68	76	83	45	25
1999	100	68	77	82	44	25
1998	100	68	77	82	44	25
1997	100	68	74	78	42	25
1996	100	69	74	78	40	24
<b>Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen</b>						
2000 <sup>a</sup>	100	44	77	87	78	43
1999	100	45	75	88	77	39
1998	100	43	77	90	74	39
1997	100	50	86	89	82	50
1996	100	52	87	90	81	50
<b>Alle Unternehmen</b>						
2000 <sup>a</sup>	100	76	81	82	45	20
1999	100	76	81	81	43	18
1998	100	76	80	80	41	18
1997	100	75	81	79	40	19
1996	100	75	80	78	38	18

<sup>a</sup> Planangabe.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

Tabelle 3.3.1-3:

Beiträge der ostdeutschen Industrieunternehmen nach ihrem Eigentumsstatus am Umsatz nach Absatzgebieten

	alle Unternehmen in %	davon lieferten ... % der Unternehmen in das jeweilige Absatzgebiet				
		nähere Umgebung	übrige neue Länder	alte Länder	West- europa und Übersee	Ost- europa
<i>2000<sup>a</sup></i>						
Eigenständige Unternehmen	41	53	44	41	32	31
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	42	42	41	47	31	44
Unternehmen in Besitz ausländischer Unternehmen	17	5	15	11	37	25
Alle Unternehmen	100	100	100	100	100	100
<i>1999</i>						
Eigenständige Unternehmen	41	52	41	42	34	22
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	42	43	41	46	35	35
Unternehmen in Besitz ausländischer Unternehmen	16	5	18	12	31	43
Alle Unternehmen	100	100	100	100	100	100
<i>1998</i>						
Eigenständige Unternehmen	40	50	41	40	34	24
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	44	45	41	48	37	39
Unternehmen in Besitz ausländischer Unternehmen	16	4	18	12	30	37
Alle Unternehmen	100	100	100	100	100	100

<sup>a</sup> Planangabe.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

Anders sieht dagegen das Bild bei den Betrieben im Besitz einer ausländischen Gesellschaft aus. Diese Unternehmen sind sehr stark auf den überregionalen Absatz und insbesondere auf den Export ausgerichtet, und sie konnten in den letzten Jahren ihren Absatz auf den Auslandsmärkten in noch stärkerem Maße als die übrige ostdeutsche Industrie ausweiten. Auf diese Betriebe entfällt zwar nur ein Achtel der Beschäftigten (durchschnittliche Beschäftigtenzahl: 170), aber reichlich 40% des Exports der ostdeutschen Industrie. Ihre Exportquote beläuft sich auf fast 50%, und reichlich vier Fünftel der Betriebe in Besitz einer ausländischen Gesellschaft setzen ihre Produkte im Ausland ab – unter den übrigen Betrieben ist es knapp die Hälfte. Natürlich haben Betriebe in ausländischem Eigentum besonders gute Voraussetzungen, um im Exportgeschäft erfolgreich zu sein. So dürfte häufig die Muttergesellschaft oder andere Teile des Unternehmensverbundes für den Marktzugang sorgen. Aber offensichtlich scheint für nicht wenige ausländische Unternehmen Ostdeutschland günstige Standortbedingungen zu bieten, um von dort die Märkte in Europa und in Übersee zu beliefern.

Erstmals wurden bei der Umfrage vom Sommer 2000 die Unternehmen um eine Einschätzung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gebeten; gefragt wurde danach, ob sie sich im Vergleich zu ihren Konkurrenten als schwächer oder als stärker einstufen. Die Antworten geben natürlich nur Einschätzungen und keine objektiven Tatbestände wieder. Folgt man den Meinungen der Unternehmen, dann ist die ostdeutsche Industrie inzwischen größtenteils durchaus wettbewerbsfähig. Nur ein Sechstel der Unternehmen vertrat die Auffassung, dass sie im Wettbewerb kaum oder fast gar nicht mit der Konkurrenz mithalten konnten (vgl. Tabelle 3.3.1-4). Knapp ein Drittel glaubt dagegen, einen Vorsprung im Wettbewerb zu haben. Der größte Teil meint, ebenso stark wie die Konkurrenz dazustehen. Vor allem sind es die fernabsatzorientierten Unternehmen, die sich als gut positioniert ansehen. Dasselbe trifft für die Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Betriebe zu. Weil diese Betriebe vergleichsweise viele Mitarbeiter beschäftigen, trifft der Befund in erster Linie für die größeren Betriebe zu. Unter den eigenständigen und im Schnitt kleinen Unternehmen ist indes ein deutlich geringerer Teil der Auffassung, einen Wettbewerbsvorsprung zu haben – gleichwohl übertrifft unter ihnen ebenfalls die Zahl derer, die meinen, besser als die Konkurrenz im Wettbewerb aufgestellt zu sein, die Zahl derjenigen Unternehmen, die sich gegenüber der Konkurrenz unterlegen fühlen.

Dass die Wachstumsmöglichkeiten der ostdeutschen Industrie immer mehr auf den Märkten in den alten Bundesländern und im Ausland liegen, zeigt ein anderes Ergebnis der letzten DIW-Erhebung. So gaben viele derjenigen Unternehmen, bei denen der größte Teil des Umsatzes auf Abnehmer in den neuen Bundesländern entfällt, an, dass die Nachfrage auf ihrem Markt abnehmen wird (vgl. Tabelle 3.3.1-5). Vor allem handelt es sich dabei um kleinere Unternehmen und – mit Blick auf die Industriezweige – um die Hersteller baunaher Güter, die sich mit einem auch künftig schrumpfenden Absatz konfrontiert sehen. Unternehmen dagegen, die im Wesentlichen Kunden in den alten Bundesländern und im Ausland beliefern, rechnen damit, dass sich die Nachfrage auf ihren Absatzmärkten ausweiten wird. Unter diesen finden sich vergleichsweise viele große Unternehmen.

Tabelle 3.3.1-4:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Beurteilung ihrer Wettbewerbsposition

	Unter- nehmen insgesamt	davon Unternehmen (in %)					die ihre Position gegenüber der Konkur- renz nicht bewerten können
		die sich gegenüber ihren Konkurrenten als ... einstufen					
		deutlich schwä- cher	wenig schwä- cher	etwa gleich stark	etwas stärker	deutlich stärker	
Absatzschwerpunkt							
mehr als 75% des Absatzes entfallen auf die nähere Umgebung und die neuen Länder	100	6	14	51	15	9	4
mehr als 66% entfallen auf Westdeutschland und das Ausland	100	5	11	43	23	14	4
Übrige Unternehmen	100	4	12	48	17	13	6
Eigentumsstatus							
Eigenständige Unternehmen	100	6	13	48	18	11	3
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	100	3	10	45	21	17	4
Unternehmen in Besitz ausländischer Unternehmen	100	3	10	15	21	17	4
Unternehmen mit ... Beschäftigten							
bis 19	100	7	14	47	16	10	6
20 bis 49	100	4	12	52	17	12	3
50 bis 99	100	4	9	46	23	14	4
100 und mehr	100	3	11	41	27	16	3
Unternehmen insgesamt	100	5	12	47	19	12	5
<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte in den Unternehmen	100	4	10	41	26	15	5

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

Tabelle 3.3.1-5:

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Beurteilung der künftigen Entwicklung ihres Absatzmarktes

	Unternehmen insgesamt	davon Unternehmen (in %)					
		die den künftigen Absatzmarkt für ihre wichtigsten Güter als ... einstufen					die den künftigen Absatzmarkt für ihre wichtigsten Güter nicht einschätzen können
		deutlich schwächer	wenig schwächer	etwa gleich stark	etwas stärker	deutlich stärker	
Absatzschwerpunkt							
mehr als 75% des Absatzes entfallen auf die nähere Umgebung und die neuen Länder	100	16	19	32	23	7	3
mehr als 66% entfallen auf Westdeutschland und das Ausland	100	3	6	32	32	24	3
Übrige Unternehmen	100	7	12	34	30	15	3
Eigentumsstatus							
Eigenständige Unternehmen	100	8	11	34	29	15	3
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	100	12	14	30	26	16	2
Unternehmen in Besitz ausländischer Unternehmen	100	7	11	30	29	20	4
Unternehmen mit ... Beschäftigten							
bis 19	100	10	11	32	27	16	4
20 bis 49	100	9	12	32	28	15	3
50 bis 99	100	7	13	34	27	16	3
100 und mehr	100	6	12	35	32	13	1
Unternehmen insgesamt	100	9	12	33	28	15	3
<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte in den Unternehmen	100	6	13	33	31	14	3

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2001.

Alles in allem: Wie schon anhand der bis ins letzte Jahr hinein reichenden hohen Produktionszuwächse deutlich erkennbar ist, hat die ostdeutsche Industrie große Fortschritte bei der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gemacht. Vor allem ist es ihr gelungen, auf den Märkten außerhalb der neuen Bundesländer zu expandieren – sei es auf dem Absatzmarkt in Westdeutschland oder sei es auf den Auslandsmärkten. Dadurch, sowie durch eine Verbesserung der intraregionalen Vorleistungsverflechtung ist es gelungen, die auf Teilmärkten innerhalb Ostdeutschlands rückläufige Nachfrage insbesondere nach baunahen Gütern weit mehr als auszugleichen. Mit der stärkeren Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung wird die Entwicklung der ostdeutschen Industrie freilich in zunehmendem Maße vom allgemeinen konjunkturellen Umfeld bestimmt.

Kräftig gewachsen ist auch und nicht zuletzt der Absatz der zumeist kleinen, eigenständigen Unternehmen. Offenkundig scheint sich ein leistungsfähiger industrieller Mittelstand in den neuen Bundesländern herauszubilden. Natürlich gibt es auch Unternehmen, denen es schwer fällt, mit der Konkurrenz mitzuhalten. Das ist freilich in einer Marktwirtschaft normal.

Trotz der großen Fortschritte beim Aufbau einer neuen industriellen Basis ist sie noch zu schmal. So gibt es – je Einwohner gerechnet – in den neuen Bundesländern nur halb so viele Industriebeschäftigte wie in Westdeutschland. Nur mit hohem Produktionswachstum – etwa wie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – lässt sich der Rückstand merklich verringern.

### 3.3.2 Forschung und Entwicklung

#### *Gesamtwirtschaft: Entwicklung und Unterschiede im Ost-West-Vergleich*

Nach der Wende kam es im Zuge der Auflösung der Kombinate und Großforschungseinrichtungen zu einem starken Abbau der vorhandenen Kapazitäten für Forschung und Entwicklung (FuE).<sup>112</sup> Infolge der Aktivitäten neugegründeter und privatisierter Betriebe nahmen jedoch schon bald Forschung und Entwicklung wieder zu, und ein Teil des Rückstands gegenüber den alten Bundesländern wurde aufgeholt. Über den Verlauf des Aufholprozesses insbesondere in den letzten Jahren herrscht jedoch Unklarheit.

- Nach den Angaben des Stifterverbandes für die Wissenschaft<sup>113</sup> stieg die Zahl der FuE-Beschäftigten im ostdeutschen Wirtschaftssektor – dazu zählen die gewerb-

<sup>112</sup> Vgl. *DIW, IfW, IWH*: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Vierzehnter gemeinsamer Bericht, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 277/278 und IWH-Forschungsreihe 7/1996.

<sup>113</sup> Der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft führt regelmäßige Umfragen zu FuE durch. Einbezogen werden Unternehmen sowie Institutionen der Gemeinschaftsforschung und Verbände, von denen angenommen wird, dass sie Forschung und Entwicklung betreiben. In diesem Sinne handelt es sich um eine Vollerhebung der FuE-Aktivitäten im Wirtschaftssektor. Vgl. *Grenzmann, Marquardt, Wudtke* (1999-2000). Bericht über die FuE-Erhebung 1999, Essen 2001.

liche Wirtschaft und die Einrichtungen der Gemeinschaftsforschung – von 1993 bis 1997 um rund 14%. Im Jahre 1999 lag die Zahl der FuE-Beschäftigten indes geringfügig unter dem Wert des Jahres 1997. Ein Grund für die jüngste Entwicklung könnte sein, dass westliche Großunternehmen ihre Forschung in Ostdeutschland zugunsten ihrer Stammbetriebe zurückgefahren haben. Möglich ist aber auch, dass die Einschränkungen der Bewilligungsbedingungen für das Förderprogramm „FuE-Personalkostenförderung Ost“ zu der Abnahme geführt haben, denn seit Beginn des Jahres 1999 werden nur noch Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten gefördert, während es vorher praktisch allen Unternehmen offen stand.

- Eine im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums in Ostdeutschland durchgeführte Unternehmensbefragung kommt hinsichtlich der Entwicklung der FuE-Beschäftigung zu einem etwas anderen Ergebnis. Demzufolge hat sowohl die Zahl der FuE-Beschäftigten als auch die Zahl der FuE-treibenden Unternehmen in Zeitraum 1998 bis 2000 nicht ab-, sondern leicht zugenommen.<sup>114</sup>

Zum Vergleich: In den alten Bundesländern nahm nach Angaben des Stifterverbandes die Zahl der FuE-Beschäftigten im Verlauf der 90er Jahre zunächst ab, 1999 gegenüber 1997 nahm sie dagegen deutlich zu (vgl. Tabelle 3.3.2-1).

Tabelle 3.3.2-1:

FuE-Personal und interne FuE-Aufwendungen im Wirtschaftssektor in den alten und den neuen Bundesländern<sup>a</sup>

	FuE-Personal <sup>b</sup>		Interne FuE-Aufwendungen <sup>c</sup>	
	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer
1991	34 922	321 756	991	25 255
1993	22 032	293 774	1 062	24 872
1995	23 741	283 316	1 389	25 428
1997	25 108	286 270	1 731	27 179
1999	24 487	306 693	1 797	33 623

<sup>a</sup> Zuordnung nach dem Sitz der FuE-Stätten. – <sup>b</sup> Anzahl; Vollzeitäquivalente; in FuE-Stätten der Unternehmen und IfG. – <sup>c</sup> Mio. Euro; in FuE-Stätten der Unternehmen und IfG.

Quelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

Auch hinsichtlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung zeigte sich in den letzten Jahren eine zwischen Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Entwicklung: Während in den neuen Ländern die FuE-Ausgaben zunächst stark expandierten und seit 1997 etwa unverändert blieben, nahmen sie in den alten Ländern nach einer Phase der

<sup>114</sup> Vgl. *Hermann-Koitz, Konzack, Ständert* (2001). Die Unterschiede zu den Daten des Stifterverbandes dürften auf verschiedene Erhebungsmethoden und Hochrechnungsverfahren zurückzuführen sein. Vgl. *Belitz* (2001).

Stagnation zuletzt deutlich zu. Festzuhalten ist somit, dass der Anteil Ostdeutschlands an den FuE-Aufwendungen (Personal- und sonstige Ausgaben) der Bundesrepublik insgesamt in den ersten Hälfte der 90er Jahre zugenommen hat, jedoch 1999 gegenüber 1997 wieder abgenommen hat. Im Jahre 1999 belief er sich auf 7,4% des FuE-Personals und auf 5% der FuE-Ausgaben in Deutschland.

Die FuE-Aufwendungen je FuE-Beschäftigten beliefen sich im Jahre 1999 diesen Angaben zufolge in Ostdeutschland auf knapp 73 400 Euro und erreichten damit zwei Drittel des westdeutschen Niveaus (knapp 110 000 Euro). Dieser Unterschied kann Ausdruck unterschiedlicher Entlohnung von FuE-Beschäftigten in Ost und West sein, kann auch Spiegelbild unterschiedlicher Strukturen der FuE-Aktivitäten sein, etwa was den Kapitaleinsatz angeht.

### ***Bedeutung von Forschung und Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe***

Im Verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Bergbau) Ostdeutschlands hat sich der Anteil der FuE-Beschäftigten an allen Beschäftigten von 1,6% (1991) auf 3,0% (1999) fast verdoppelt (vgl. Tabelle 3.3.2-2). Er liegt jedoch immer noch deutlich hinter dem Vergleichswert für das westdeutsche Verarbeitende Gewerbe zurück (4,4%). Auch hinsichtlich des Anteils der internen FuE-Ausgaben der Unternehmen am Umsatz, zeigt sich immer noch ein erheblicher Rückstand. 1999 wurden 58% des westdeutschen Niveaus erreicht.

Tabelle 3.3.2-2:

FuE-Personal und interne FuE-Aufwendungen in Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe<sup>a</sup> in den alten und den neuen Bundesländern

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

<sup>a</sup> Ab 1995 nach der Fassung der Systematik der Wirtschaftszweige – Ausgabe 1993, einschließlich Bergbau. –

<sup>b</sup> Einschließlich Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten, Zuordnung nach dem Sitz der FuE-Stätten.

Quelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

Die Differenzen im Niveau von FuE sind zu einem großen Teil auf die unterschiedliche sektorale Struktur im Verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. Schätzungen zufolge können drei Viertel der Unterschiede auf die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur zu-



rückgeführt werden.<sup>115</sup> Forschungsintensive Zweige wie die pharmazeutische und Chemische Industrie, der Fahrzeugbau, die elektrotechnische Industrie, die EDV-Geräteindustrie, der Maschinenbau oder der Luft- und Raumfahrtbau sind in den neuen Ländern weniger stark vertreten als in den alten Ländern. Hinzu kommt, dass Großunternehmen, die in der Regel mehr forschen als kleine Unternehmen, in den neuen Ländern sehr schwach vertreten sind.

Bemerkenswert ist jedoch, dass der Abstand der FuE-Personalintensität Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich ist. In einigen Branchen liegt er über dem westdeutschen Durchschnitt; dazu zählen beispielsweise die pharmazeutische Industrie, die optische und die Uhrenindustrie oder die Herstellung von elektronischen Bauelementen.<sup>116</sup>

Kenngroßen zum Ost-West-Vergleich im Innovationsverhalten der Unternehmen liefert auch das Mannheimer Innovationspanel.<sup>117</sup> Hiernach sind die ostdeutschen Industrieunternehmen (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe) kaum als weniger innovativ einzuschätzen als westdeutsche Unternehmen; der Anteil der Innovatoren an allen Unternehmen liegt in beiden Landesteilen mit gut drei Fünfteln in etwa gleich hoch (vgl. Tabelle 3.3.2-3). Konzentriert man sich allein auf Unternehmen, die regelmäßig FuE betreiben, so ist die Industrie in Ostdeutschland sogar als forschungsaktiver einzuschätzen. Ein gutes Viertel der hier ansässigen Unternehmen ist kontinuierlich mit FuE befasst (Westdeutschland: 22%). Sie sind dabei auch durchaus erfolgreich: Fast die Hälfte (44%) der ostdeutschen Unternehmen mit Innovationen – fast so viele wie in Westdeutschland (47%) – gibt an, dass es sich dabei um Marktneuheiten handelt. Der auf Marktneuheiten entfallende Umsatzanteil liegt allerdings nur bei rund 7%.

Um einen differenzierten Einblick in das Innovationsgeschehen in der ostdeutschen Industrie zu erhalten, wurden in der letzten Umfrage des DIW auch Angaben der Unternehmen zu FuE, zum Kooperationsverhalten und zu den Ergebnissen von FuE (Patente, Innovationen) erbeten. Damit können auch Untersuchungen zum Zusammenhang von FuE und Unternehmenserfolg vorgenommen werden.

Den Ergebnissen der Umfrage vom Sommer 2000 zufolge hatten knapp 60% der ostdeutschen Industrieunternehmen in den zwei Jahren zuvor FuE betrieben, die eine Hälfte davon nur nach gelegentlichem Bedarf, die andere Hälfte regelmäßig (vgl. Tabelle 3.3.2-4). Unternehmen, die nur gelegentlich FuE benötigten, unterhielten in der Regel keine dauerhaften FuE-Kapazitäten personeller oder technischer Art. Unter den-

---

<sup>115</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2002).

<sup>116</sup> Vgl. ebenda.

<sup>117</sup> Es handelt sich hierbei um Ergebnisse einer Auswertung des Mannheimer Innovationspanels, die im Rahmen einer Studie des ZEW für das Bundesministerium für Bildung und Forschung erarbeitet worden sind; vgl. Janz u. a. (2002).

jenigen Unternehmen mit regelmäßigen FuE-Aktivitäten<sup>118</sup> zeigt sich eine starke Streuung im Hinblick auf das Ausmaß der dafür eingesetzten Kapazitäten: Bei knapp einem Fünftel dieser Unternehmen belief sich der Personaleinsatz für FuE auf weniger als 5% des gesamten Personaleinsatzes, bei einem weiteren Viertel waren es zwischen 5% und 10%. Ein Zehntel der forschenden Unternehmen kann als sehr forschungsintensiv bezeichnet werden; diese gaben eine Aufwandsquote von 50% und mehr an (vgl. Tabelle A3.3.2-1).

Tabelle 3.3.2-3:

Kenngrößen zum Innovationsverhalten im Verarbeitenden Gewerbe<sup>a</sup> und Bergbau in Ostdeutschland und in Westdeutschland, 2000

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	absolut	in %	absolut	in %
<i>Unternehmen</i>				
Insgesamt (in 1 000)	9,9	100	53,5	100
darunter:				
Innovatoren	6,1	61	33,2	62
darunter:				
Unternehmen mit Marktneuheiten	2,7	27	15,8	30
Unternehmen mit Kostenreduktion	2,1	22	13,6	25
Unternehmen mit kontinuierlicher FuE	2,6	26	11,9	22
<i>Beschäftigte</i>				
Insgesamt (in Mio.)	0,596	100	6,1	100
darunter:				
Innovatoren	0,452	76	5,1	84
darunter:				
Produktinnovatoren	0,371	62	4,6	75
Prozessinnovatoren	0,306	51	4,2	69
Unternehmen mit kontinuierlicher FuE	0,232	39	3,6	59
<i>Nachrichtlich:</i>				
Innovationsaufwendung in % des Umsatzes	.	4,2	.	4,4

<sup>a</sup> Einschließlich Bergbau.

Quelle: ZEW.

<sup>118</sup> Dies sind 30% aller Unternehmen. Die Umfrage des ZEW kommt für das Jahr 1999 zu einem ähnlichen Ergebnis. Dieser Befragung zufolge ist der Anteil der FuE-treibenden Unternehmen in Ostdeutschland größer als in Westdeutschland. Vgl. Janz et al. (2000).

Tabelle 3.3.2-4:

FuE treibende Industrieunternehmen in Ostdeutschland 2000 nach der Art ihrer FuE-Aktivitäten

	Unternehmen mit FuE, in % aller Unternehmen	davon betrieben ...% dieser Unternehmen FuE ...				
		gelegentlich, nach Bedarf	regelmäßig	im eigenen Betrieb <sup>a</sup>	zusammen mit externen Partnern <sup>a</sup>	zusammen mit Unternehmen des Verbundes/ Konzerns <sup>a</sup>
Eigentumsstatus						
Eigenständige Unternehmen	57	48	52	85	54	10
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	62	56	44	72	47	46
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	74	40	60	79	52	54
nach Größe						
1 bis 9	44	47	53	84	54	13
10 bis 19	58	53	47	82	50	13
20 bis 49	59	52	48	82	50	18
50 bis 99	67	48	52	81	51	22
100 bis 199	74	43	57	79	59	26
200 bis 499	76	39	61	87	56	33
500 und mehr	70	18	82	93	75	61
Industriezweige						
Ernährung	50	68	32	77	43	17
Textilgewerbe	77	56	44	89	46	19
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	27	73	27	77	39	17
Chemische Industrie	90	35	65	83	70	24
Gummi- und Kunststoffwaren	58	57	43	77	54	21
Glas, Keramik, Steine und Erden	56	61	39	73	48	32
Metallerzeugung und -bearbeitung	64	51	49	81	54	34
Herstellung von Metallerzeugnissen	42	61	39	78	43	15
Maschinenbau	71	42	58	85	55	15
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung, Elektromotoren	70	43	57	84	51	24
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	83	22	78	88	61	21
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	87	15	85	97	62	13
Fahrzeugbau	64	38	63	88	48	34
Sonstiger Fahrzeugbau	69	44	56	63	63	30
Unternehmen insgesamt	59	49	51	82	52	19

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Erwartungsgemäß streut der Anteil der Unternehmen mit FuE-Aktivitäten sehr stark zwischen den einzelnen Branchen. Bei den technikintensiven Industriezweigen – Chemische Industrie, Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik und Medizintechnik/Optik – liegt er weit über dem Durchschnitt. Nicht gering ist er aber auch in der Textilindustrie und im Ernährungsgewerbe – in Zweigen also, die gemeinhin als nicht forschungsintensiv gelten. Hier findet FuE allerdings eher sporadisch statt. Nicht überraschend ist der deutliche Zusammenhang zwischen FuE und Unternehmensgröße: Unter den kleineren Unternehmen ist der Anteil der forschenden Unternehmen geringer als unter den größeren Unternehmen.

Anzunehmen ist, dass in der Regel die Unternehmen in ihrem eigenen Betrieb forschen – allein schon deshalb, um einen unerwünschten Abfluss von Know-how zu vermeiden. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass dies auch meist der Fall ist: Reichlich 80% der Unternehmen forschen unternehmensintern, ein Teil davon in Kooperation mit externen Partnern. Die übrigen Unternehmen unterhalten indes keine eigenen Forschungskapazitäten, sondern vergeben Aufträge an fremde Forschungseinrichtungen. Diese Unternehmen benötigen nur hin und wieder FuE-Ergebnisse und wollen (oder können) deshalb keine betriebsinternen Forschungskapazitäten vorhalten.

Bei der Bewertung der FuE-Aktivitäten der Industrie in Ostdeutschland ist zu berücksichtigen, dass dort Zweigbetriebe im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen eine große Rolle spielen. Insbesondere unter den ausländischen Unternehmen ist die Forschungstätigkeit besonders ausgeprägt. Ein großer Teil dieser Zweigbetriebe erbringt eigene FuE-Leistungen, nicht wenige allerdings beziehen Forschungsergebnisse von anderen Teilen ihres Unternehmensverbundes.

Von denjenigen ostdeutschen Industrieunternehmen, die sich im Bereich der FuE engagieren, kooperieren recht viele – etwa die Hälfte – mit externen Partnern. Dieser Anteil ist unter den kleinen Unternehmen ebenso hoch wie unter den großen Unternehmen. Von einer großen Scheu vor Kooperationen kann also – zumindest mit Blick auf die Gruppe der forschenden Unternehmen – kaum die Rede sein.

Von den an der Umfrage beteiligten Unternehmen haben zwei Fünftel angegeben, in den beiden letzten Jahren keine FuE betrieben zu haben (vgl. Tabelle 3.3.2-5). Unter den kleinen sowie den eigenständigen Unternehmen ist dies besonders häufig der Fall. Welches sind die Gründe, keine FuE-Aktivitäten zu entwickeln? Von denjenigen Unternehmen, die sich nicht auf dem Gebiet der FuE engagierten, gab die Hälfte mangelnde personelle und technische Kapazitäten an. Dass solche Kapazitäten nicht aufgebaut wurden, kann wiederum mehrere Gründe haben. Es kann an Desinteresse liegen, es kann aber auch daran liegen, dass die Unternehmen die mit FuE verbundenen Kosten nicht tragen können oder wollen. Eindeutig wurde von einem Viertel der Unternehmen mit dem Argument zu hoher Kosten argumentiert. Ein Fünftel verwies darauf, dass ihre Produkte ausgereift seien und sie deshalb auf FuE verzichten könnten. Wenige meinten zudem, dass ihr Erfolg auf den Absatzmärkten auch ohne FuE langfristig gesichert sei.

Tabelle 3.3.2-5:  
Nicht FuE treibende Industrieunternehmen in Ostdeutschland 2000

	Unternehmen ohne FuE (in % aller Unternehmen)	davon gaben ...% dieser Unternehmen als Grund an ...				
		Produkte aus- gereift	Markt- erfolg langfristig gesichert	keine eigenen FuE- Kapazitäten	Kosten- belastung zu hoch	andere Gründe
Eigenständige Unternehmen	43	18	4	50	30	6
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	37	23	5	52	16	10
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	26	16	2	47	16	26
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	56	19	2	45	32	5
10 bis 19	42	17	5	48	31	5
20 bis 49	41	18	5	53	26	7
50 bis 99	34	22	5	51	16	10
100 bis 199	26	21	8	58	22	12
200 bis 499	24	18	3	46	18	18
500 und mehr	30	25	-	41	17	25
Industriezweige						
Ernährung	50	29	5	47	23	3
Textilgewerbe	23	21	8	50	29	4
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	73	24	4	42	25	5
Chemische Industrie	10	8	-	69	23	15
Gummi- und Kunststoffwaren	42	15	1	62	32	5
Glas, Keramik, Steine und Erden	44	34	3	39	26	2
Metallerzeugung und -bearbeitung	36	18	9	52	24	12
Herstellung von Metallerzeugnissen	58	14	3	54	24	10
Maschinenbau	29	10	6	51	27	12
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung, Elektromotoren	30	6	6	57	28	13
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	17	14	14	50	21	14
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	13	23	3	52	29	10
Fahrzeugbau	36	13	3	53	16	28
Sonstiger Fahrzeugbau	31	8	-	83	8	8
Unternehmen insgesamt	41	19	4	50	27	7

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

---

## ***Ergebnisse von Forschung und Entwicklung***

### *Patentanmeldungen*

Die Ergebnisse von Forschung und Entwicklung können durch Schutzrechte wie Patente vor der Konkurrenz gesichert werden.<sup>119</sup> Allerdings geben die Patentanmeldungen nur bedingt Aufschluss über das Ergebnis von FuE-Aktivitäten, denn nicht jede Erfindung wird zum Patent angemeldet. Das mag daran liegen, dass einige Erfindungen nicht patentfähig sind. Möglich ist auch, dass Unternehmen es vorziehen, ihre Erfindungen geheim zu halten. Mitunter scheuen Unternehmen die Kosten und den Aufwand für eine Patentanmeldung. Ein Patent garantiert freilich auch noch nicht den Markterfolg einer Erfindung. Patente werden sogar dazu eingesetzt, um die Markteinführung von Erfindungen zu verhindern.

Nach der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 hatte ein Sechstel der ostdeutschen Industrieunternehmen in den zwei Jahren zuvor Patente angemeldet (vgl. Tabelle 3.3.2-6). Bei dem überwiegenden Teil davon handelte es sich um eine oder um zwei Anmeldungen. Wie nicht anders zu erwarten, meldete von den im Schnitt FuE-aktiveren größeren Unternehmen ein höherer Anteil Patente an als von den kleinen Unternehmen. Und erwartungsgemäß finden sich in den technikintensiven Industriezweigen - Chemische Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik - vergleichsweise viele Unternehmen mit Patentanmeldungen. Unternehmen in ausländischem Besitz melden häufiger Patente an als heimische Unternehmen oder solche im Besitz westdeutscher Unternehmen – Ergebnis der höheren FuE-Tätigkeit dieser Unternehmensgruppe.

Unter denjenigen Unternehmen, die keine Patente angemeldet haben, betreibt immerhin die Hälfte Forschung und Entwicklung, ein Fünftel forscht sogar regelmäßig. Bei vielen dieser Unternehmen sind die Entwicklungen aber wohl nicht patentfähig. Nicht selten wird auch auf eine Anmeldung verzichtet, um die aus Sicht der Unternehmen zu hohen Kosten zu vermeiden. Nur wenige Unternehmen glauben indes, eine Patentanmeldung würde ihren Wissensvorsprung gefährden.

---

<sup>119</sup> Im Zuge der Entfaltung neuer FuE-Aktivitäten in den neuen Ländern sind dort die Patentanmeldungen gestiegen. Im Jahre 1992 lag das Patenaufkommen in den neuen Ländern noch bei 37 Patenten nach dem Erfindersitz je 100 000 Beschäftigten (gesamte Bundesrepublik: 109). Bis zum Jahre 1998 hat sich der Rückstand von einem Drittel auf 40% des – an den Beschäftigten gemessenen – Patentaufkommens in Deutschland verringert. Vgl. *ISI, DIW, IfW, NIW* (2000).

Der Rückstand ist auch aktuell noch sehr groß: Angaben des Deutschen Patent- und Markenamtes für das Jahr 2001 zufolge erreicht die Patentaktivität in den neuen Ländern ein Drittel des bundesdeutschen Niveaus der Patentanmeldungen nach dem Erfindersitz. Im Bundesgebiet wurden im Jahre 2001 64 Patente (nach dem Anmeldersitz, je 100 000 Einwohner) angemeldet, in den neuen Ländern 22 Patente. Vgl. <http://www.dpma.de/infos/pressdienst>

Tabelle 3.3.2-6:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen 2000 mit und ohne Patentanmeldungen

	Unternehmen mit Patenten, in % aller Unternehmen	Unternehmen ohne Patenten, in % aller Unternehmen	davon nannten ...% dieser Unternehmen als Grund <sup>a</sup> für den Verzicht					
			Aufwand zu groß <sup>a</sup>	Wissensvorsprung dadurch gefährdet <sup>a</sup>	Entwicklung nicht patentfähig <sup>a</sup>	keine Forschung und Entwicklung <sup>a</sup>	Andere Gründe <sup>a</sup>	
Eigentumsstatus								
Eigenständige Unternehmen	15	85	14	5	31	46	2	
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	14	86	9	4	34	40	4	
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	24	76	11	3	37	28	10	
Unternehmen mit ... Beschäftigten								
1 bis 9	12	88	14	5	24	57	2	
10 bis 19	15	85	14	5	29	45	3	
20 bis 49	13	87	14	4	32	41	2	
50 bis 99	17	83	12	5	36	36	5	
100 bis 199	24	76	11	5	42	33	3	
200 bis 499	28	72	9	3	46	30	2	
500 und mehr	36	64	-	-	36	44	10	
Unternehmen insgesamt	15	85	13	4	32	44	3	

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

### *Produktinnovationen*

Für Änderungen im Güterangebot eines Unternehmens gibt es unterschiedliche Anlässe. Sie können auf eine Veränderung der Nachfrage oder auf betriebsinterne Anlässe (wie Kostensituation, technischer Fortschritt) zurückgeführt werden.<sup>120</sup> Die empirische Erfassung des Ausmaßes von Produktinnovationen ist alles andere als einfach. Denn wenn ein Unternehmen etwa bei einer Umfrage angibt, Produktinnovationen vorgenommen zu haben, können damit kleinere optische oder technische Änderungen an einem bestehenden Produkt gemeint sein oder die Entwicklung eines völlig neuen Produkts. Um derartige Unschärfen einzugrenzen, wurde bei der Befragung vom Sommer 2000 zwischen "Nachfolgeprodukte" und "völlig neue Produkte" unterschieden.

<sup>120</sup> Vgl. Meyer-Krahmer (1993).

Tabelle 3.3.2-7:  
Innovationsaktivitäten ostdeutscher Industrieunternehmen 2000

	davon haben ... % in den letzten zwei Jahren ...				Unternehmen insgesamt
	keine neuen Produkte/Leistungen eingeführt	neue Produkte/Leistungen eingeführt	und zwar ...		
			Nachfolgeprodukte	neue Produkte	
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	30	70	52	29	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	28	72	61	24	100
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	23	77	65	28	100
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
1 bis 9	40	60	40	26	100
10 bis 19	30	70	52	30	100
20 bis 49	30	70	55	28	100
50 bis 99	23	77	63	28	100
100 bis 199	18	82	70	28	100
200 bis 499	15	85	74	35	100
500 und mehr	17	83	63	40	100
Industriezweige					
Ernährungsgewerbe	28	72	57	21	100
Textilgewerbe	22	78	69	25	100
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	42	58	40	21	100
Chemische Industrie	8	92	71	43	100
Gummi- und Kunststoffwaren	31	69	55	28	100
Glas, Keramik, Steine und Erden	35	65	53	21	100
Metallerzeugung und -bearbeitung	30	67	55	26	100
Herstellung von Metallerzeugnissen	40	60	44	22	100
Maschinenbau	27	73	54	33	100
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung, Elektromotoren	18	82	64	36	100
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	15	85	67	46	100
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	10	90	66	60	100
Fahrzeugbau	18	82	68	32	100
Sonst. Fahrzeugbau	37	63	47	29	100
Unternehmen, die sich gegenüber ihren Konkurrenten als ... einstufen					
deutlich schwächer	30	70	46	31	100
wenig schwächer	33	66	56	23	100
etwa gleich stark	33	67	53	24	100
wenig stärker	22	78	60	36	100
deutlich stärker	17	83	59	39	100
Unternehmen, in denen die Beschäftigung 2000 gegenüber 1998 ... ist.					
stark geschrumpft (-20% und mehr)	39	61	45	20	100
geschrumpft (-20% bis -5%)	35	65	55	21	100
etwa gleich geblieben (-5 bis +5%)	34	66	54	20	100
gewachsen (5% bis +20%)	25	74	61	29	100
stark gewachsen (+20% und mehr)	20	79	58	39	100
Unternehmen insgesamt	29	71	54	28	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.



Knapp drei Viertel der Industrieunternehmen gaben bei dieser Erhebung an, innerhalb der vorhergehenden zwei Jahre Änderungen in ihrem Güterangebot vorgenommen zu haben – sei es bei den Waren oder sei es bei den Dienstleistungen (vgl. Tabelle 3.3.2-7). Reichlich die Hälfte aller Unternehmen hat Nachfolgeprodukte im Rahmen ihres bestehenden Programms angeboten, und ein Viertel hat ihr Angebot um völlig neue Produkte erweitert. Jedes sechste Unternehmen hatte sowohl Nachfolgeprodukte als auch völlig neue Produkte in sein Sortiment aufgenommen.

Besonders aktiv bei der Produktveränderung sind die Unternehmen der Chemischen Industrie, der Elektrotechnik sowie der Mess- und Regeltechnik. Auffällig ist, dass der Anteil der Unternehmen mit Produktinnovationen im Fahrzeugbau nur in etwa so hoch ist wie der ostdeutsche Durchschnitt. Überraschend ist aber vor allem, dass unter den kleineren Unternehmen der Anteil der Unternehmen, die Produktinnovationen vorweisen können, nicht sehr viel geringer ist als der entsprechende Anteil bei den größeren Unternehmen. Dass die kleinen Unternehmen bei den Produktinnovationen nicht weit hinterher hinken, wird wohl daran liegen, dass es sich bei ihnen überwiegend um junge oder sehr junge Unternehmen handelt, und viele der in ihrem Sortiment aufgenommenen Güter können deshalb – quasi „definitionsgemäß“ – aus deren Sicht nur neu sein.

Die Ergebnisse der letzten DIW-Umfrage belegen auch für die ostdeutsche Industrie, dass solche Unternehmen, die neue oder veränderte Produkte auf dem Markt einführen, erfolgreicher im Wettbewerb sind als solche, die das nicht tun. So finden sich unter den Unternehmen mit Produktinnovation vergleichsweise viele jener Unternehmen, die ihre Beschäftigung deutlich aufgebaut haben, und Unternehmen mit Produktinnovationen schätzen im Schnitt ihre Position auf den Absatzmärkten als besser ein als der übrige Teil der ostdeutschen Industrie.

## Anhang 3.3.2

Tabelle A3.3.2-1:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen 2000, die regelmäßig FuE betreiben nach dem Anteil ihrer FuE-Beschäftigten an allen Beschäftigten

	bei ...% der Unternehmen beträgt der Anteil der FuE-Beschäftigten an allen Beschäftigten ...					
	unter 5%	5 bis unter 10%	10 bis unter 20%	20 bis unter 50%	50% und mehr	Insgesamt
Eigentumsstatus						
Eigenständige Unternehmen	16	22	25	25	12	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	31	27	29	10	3	100
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	31	24	29	12	3	100
Unternehmen mit ... Beschäftigten						
1 bis 9	3	6	19	40	32	100
10 bis 19	3	16	28	38	15	100
20 bis 49	17	25	32	22	5	100
50 bis 99	27	36	24	9	3	100
100 bis 199	40	26	26	7	2	100
200 bis 499	45	26	24	5	-	100
500 und mehr	65	18	12	6	-	100
Industriezweige						
Ernährungsgewerbe	61	20	10	7	2	100
Textilgewerbe	31	38	21	10	-	100
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	18	24	29	18	12	100
Chemische Industrie	12	14	32	30	12	100
Gummi- und Kunststoffwaren	30	35	22	8	5	100
Glas, Keramik, Steine und Erden	29	25	22	18	5	100
Metallerzeugung und -bearbeitung	50	15	15	15	4	100
Herstellung von Metallerzeugnissen	25	27	23	18	7	100
Maschinenbau	15	24	32	23	8	100
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen		25	58	8	8	100
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung, Elektromotoren	12	31	29	19	10	100
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	6	13	31	38	13	100
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	4	8	25	38	25	100
Fahrzeugbau	26	41	26	3	3	100
Sonstiger Fahrzeugbau	33	33	13	13	7	100
Unternehmen insgesamt	19	23	26	22	10	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

### 3.3.3 Lohnfindungsprozesse

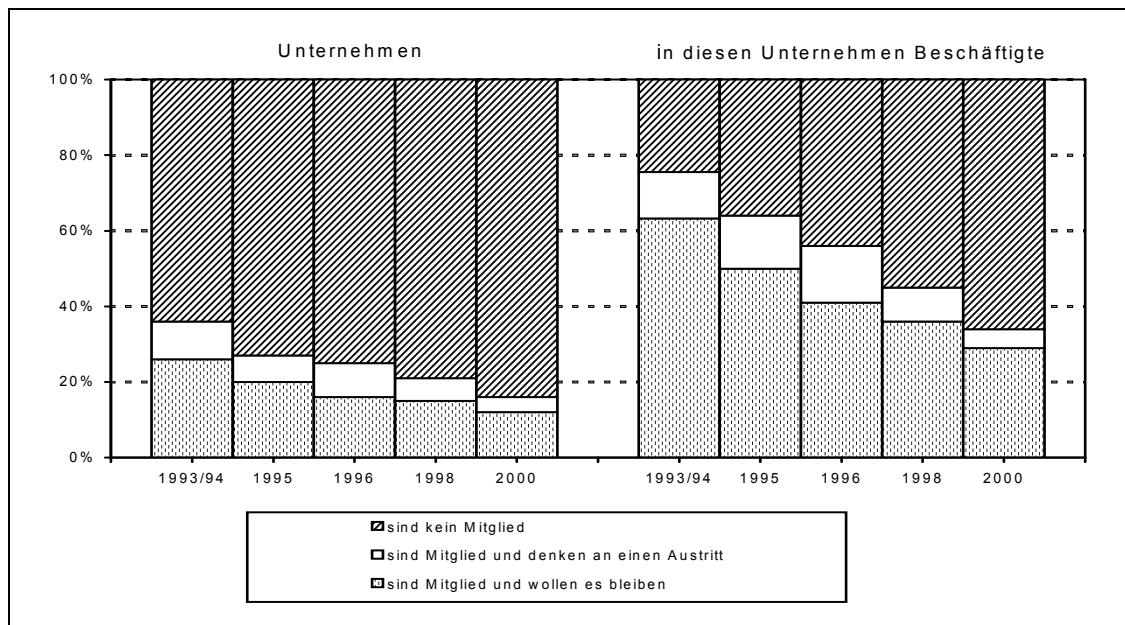
Nach dem Fall der Mauer kam es auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zu einem rasanten Anstieg der Löhne und Gehälter. Orientierungslinie bei den Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden war allein die schnelle Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau. Außen vor blieb der seit Jahrzehnten bei den Lohnfindungsprozessen in Westdeutschland bewährte Maßstab: der durch Produktivitätsfortschritte und hausgemachte Preissteigerungen definierte Verteilungsspielraum – also die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen. Durch den rapiden Lohnanstieg erhöhte sich der Druck auf die Betriebe, die ohnehin kaum mit der Konkurrenz mithalten konnten, noch mehr. Um sie vor dem Ruin zu bewahren, hat der Staat, der zu Beginn der neunziger Jahre noch in Besitz des allergrößten Teils der DDR-Wirtschaft war, den Betrieben mit massiven finanziellen Hilfen unter die Arme gegriffen.

Im Zuge der Privatisierung und der Gründung neuer, privater Unternehmen wurde der staatliche Einfluss immer stärker zurückgedrängt. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu wahren oder um überhaupt erst wettbewerbsfähig zu werden, gingen die privaten Unternehmen in zunehmendem Maße auf Distanz zu der von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bestimmten Lohnfindung. Zahlreiche ehemals staatliche Unternehmen traten aus den Verbänden aus, um nicht weiter der Tarifbindung zu unterliegen, und die neugegründeten Unternehmen entzogen sich der Tarifbindung dadurch, dass sie in der Regel erst gar nicht einem Verband beitraten. Entsprechend nahm der Einfluss der Arbeitgeberverbände – und somit auch der Gewerkschaften – auf die Lohnfindung in den ostdeutschen Betrieben immer mehr ab. All das lässt sich anhand der Umfragen des DIW in den neunziger Jahren unter den ostdeutschen Industrieunternehmen belegen.

Der letzten Erhebung zufolge haben die Arbeitgeberverbände in der Industrie weiter an Bedeutung eingebüßt. Im Sommer 2000 war gerade noch ein Sechstel der Unternehmen Mitglied in einem tariffähigen Verband – und nicht wenige davon erwogen einen Austritt (vgl. Abbildung 3.3.3-1). Zwei Jahre zuvor war noch ein Fünftel der Unternehmen in einem Arbeitgeberverband organisiert. Weil – wie in den alten Bundesländern (KOUHOUT, SCHNABEL (1998)) – unter den großen Unternehmen vergleichsweise viele einem tariffähigen Verband angehören, entfällt auf die Mitgliedsbetriebe ein Drittel aller Industriebeschäftigten. Größere Betriebe finden sich relativ häufig unter den Unternehmen im Besitz eines westdeutschen und ausländischen Unternehmens sowie – und damit im Zusammenhang stehend – unter den ehemaligen Treuhandbetrieben. Entsprechend liegt in diesen Gruppen der Anteil der Verbandsmitglieder über dem Durchschnitt der ostdeutschen Industrie (vgl. Tabelle 3.3.3-1).

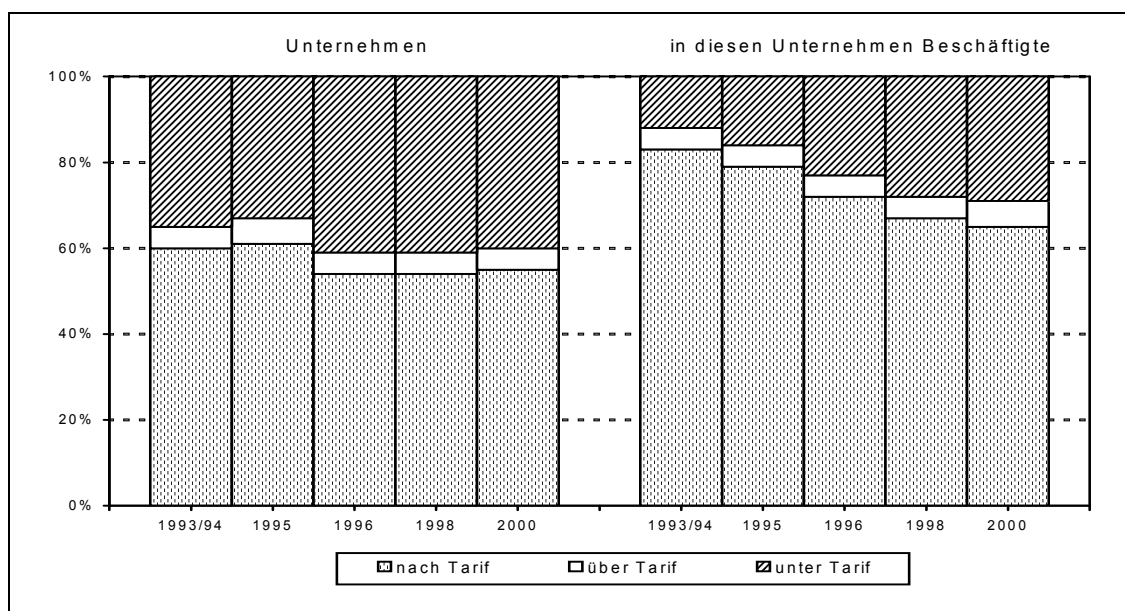
Anhand der Umfragedaten lässt sich zeigen, dass die Verbandsflucht statistisch signifikant mit der Distanz zur Tarifbindung zusammenhängt. So entlohnen Unternehmen, die nicht in einem Arbeitgeberverband Mitglied sind, ihre Beschäftigten häufiger „in der Regel unter Tarif“ als die Mitgliedsfirmen (vgl. Tabelle 3.3.3-2). Und die Entlohnung der Beschäftigten steht wiederum mit der Wettbewerbsposition der Unternehmen in einem statistisch signifikanten Zusammenhang. Betriebe, die bei der Befragung angaben, dass ihre Stellung im Wettbewerb schlechter sei als die ihrer Konkurrenten, zahlen vergleichsweise oft Löhne unter dem brachenüblichen Niveau (vgl. Tabelle 3.3.3-3).

Abbildung 3.3.3-1:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen  
Arbeiterverband im Zeitverlauf



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

Abbildung 3.3.3-2:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Entlohnung ihrer Beschäftigten im Zeit-  
verlauf



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

Tabelle 3.3.3-1:

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitsgeberverband und ausgewählten Merkmalen

	Unternehmen insgesamt	davon Unternehmen, die in einem tariffähigen Verband ...		
		Mitglied sind ...		kein Mitglied sind
		und es bleiben wollen	und an einen Austritt denken	
Eigentumsstatus				
Eigenständige Unternehmen	100	7	3	90
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	100	28	4	68
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	100	29	6	65
Entstehung				
Privatisierte Treuhand-Unternehmen	100	19	7	74
Reprivatisierte Treuhand-Unternehmen	100	13	4	83
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	100	21	9	70
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	100	7	2	91
Unternehmen mit ... Beschäftigten				
bis 19	100	6	2	92
20 bis 49	100	10	3	87
50 bis 99	100	15	5	80
100 und mehr	100	28	8	64
Unternehmen insgesamt	100	12	4	85
<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte in den Unternehmen	100	29	5	66

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Auf der anderen Seite der Skala stehen diejenigen Unternehmen, die nach deren eigener Einschätzung eine bessere Wettbewerbsposition als ihre Konkurrenten innehaben; von diesen Unternehmen gewährt ein relativ großer Teil übertarifliche Löhne.

Tabelle 3.3.3-2:

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrer Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband und der Entlohnung ihrer Beschäftigten

- Struktur in % -

	Unternehmen insgesamt	davon Unternehmen, die in einem tariffähigen Verband ...	
		Mitglied sind	kein Mitglied sind
Unternehmen, die im Wesentlichen ... zahlen			
Löhne über Tarif	5	8	5
Tariflöhne	55	81	49
Löhne unter Tarif	40	11	44
Insgesamt	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin im Sommer 2000.

Tabelle 3.3.3-3:

Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Entlohnung ihrer Beschäftigten und ihrer Position im Wettbewerb

	Unternehmen insgesamt	davon Unternehmen, die im Wesentlichen ... zahlen		
		Löhne über Tarif	Tariflöhne	Löhne unter Tarif
Unternehmen, die ihre Position im Wettbewerb im Vergleich zu ihrer Konkurrenz als ... einschätzen				
besser	33	48	36	26
gleich	49	43	49	51
schlechter	18	9	15	23
Insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin im Sommer 2000.

Im Gegensatz zur Zahl der Verbandsmitglieder ist erstaunlicherweise der Anteil derjenigen Unternehmen, die angaben, dass sie ihre Beschäftigten zum branchenüblichen Tarif entlohnen, in den letzten drei Erhebungswellen in etwa konstant geblieben. Seit 1996 liegt dieser Anteil bei 55%; zudem zahlen, ebenfalls seit 1996 unverändert, 5% der Unternehmen Löhne, die über dem branchenüblichen Tarif liegen. Diese beiden Gruppen stellten bei der letzten Umfrage reichlich 70% der ostdeutschen Industriearbeitsplätze. Dieses Ergebnis könnte die Vermutung nahe legen, dass der allergrößte Teil der ostdeutschen Industrieunternehmen zwar den Verbänden den Rücken gekehrt hat, aber trotzdem viele davon sich bei der Entlohnung ihrer Beschäftigten an die Flächentarifverträge halten.

Diese Vermutung bestätigt sich aber nicht, denn zwischen den in den Flächentarifverträgen vereinbarten Löhnen und den tatsächlich gezahlten Arbeitsentgelten klafft eine große Lücke. So war im Jahr 2000 zwar bei den Grundvergütungen in den allergrößten Teilen der ostdeutschen Industrie entweder eine vollständige (wie im Druckgewerbe und insbesondere wie im große Teile der ostdeutschen Industrie umfassenden Tarifbereich „Metall“) oder eine weitgehende (wie in der Chemieindustrie) Anpassung an das westdeutsche Tarifniveau zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vertraglich festgelegt worden.<sup>121</sup> Doch bei den Effektivlöhnen liegt die Anpassung in der Industrie noch weit zurück (BRENKE (2001)). So kamen die Arbeitnehmer in der ostdeutschen Industrie – überschlägig gerechnet – im Jahr 2000 nur auf etwas mehr als 70% der in den alten Bundesländern gezahlten Löhne. Selbst in denjenigen Industriezweigen, in denen die Flächentarifverträge eine vollständige Anpassung an das westdeutsche Tarifniveau vorsehen, zeigt sich eine enorme Diskrepanz zwischen den kollektiv getroffenen Vereinbarungen und der tatsächlichen Entlohnung.

Es stellt sich daher das Problem, wie viele Unternehmen in den neuen Bundesländern sich noch an die Flächentarifverträge gebunden fühlen, und welche Bedeutung unter den ostdeutschen Industrieunternehmen der in der DIW-Befragung verwendete Begriff einer Entlohnung nach „branchenüblichen Tarifen“ überhaupt hat.

Um einen besseren Überblick über die Art und Weise der Lohnfindung in Ostdeutschland zu erhalten, wurden bei der letzten DIW-Erhebung die Unternehmen erstmals auch nach der Art der Vereinbarungen befragt, die ihren Lohn- und Gehaltszahlungen zugrunde liegen. Danach ist eine Entlohnung gemäß Flächentarifvertrag die Ausnahme, denn nur knapp ein Sechstel der Unternehmen ist an einen Flächentarifvertrag gebunden (vgl. Tabelle 3.3.3-4). Ein weiteres Sechstel der Unternehmen entlohnt ihre Beschäftigten auf der Basis seines Haustarifvertrages, der nur in wenigen Fällen mit der Gewerkschaft geschlossen wurde, sondern in Kooperation mit dem Betriebsrat oder der Belegschaft festgelegt wurde. Zudem gibt es eine Reihe von Unternehmen, die im Rahmen bestehender Flächentarifverträge eine Sonderregelung mit den Gewerkschaften vereinbart haben. Beim größten Teil der ostdeutschen Industrieunternehmen – bei zwei Dritteln – erfolgt die Zahlung der Arbeitsentgelte ohne eine formale Vereinbarung.

Hinsichtlich der Bindung der Entlohnung an den Flächentarifvertrag zeigt sich dasselbe Muster wie hinsichtlich der Verbandmitgliedschaft der Unternehmen: Nach einem Flächentarifvertrag zahlen vergleichsweise häufig größere Betriebe, privatisierte Treuhandunternehmen sowie Betriebe im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen. Zudem ist das relativ oft bei der – insgesamt nicht großen – Gruppe von denjenigen Unternehmen der Fall, die schon vor der Wende in privater Regie geführt wurden. Von den nach 1989 entstandenen, von den eigenständigen sowie von den kleinen Unternehmen gibt es dagegen nur wenige, bei denen die Entlohnung an einen Flächentarifvertrag oder an eine andere formale Vereinbarung gebunden ist.

---

<sup>121</sup> Vgl. Tarifarchiv des WSI.

Tabelle 3.3.3-4:  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach den ihren Lohnzahlungen zugrunde liegenden Vereinbarungen  
- Anteile in % -

	Unternehmen insgesamt	davon Unternehmen, die Löhne und Gehälter ... zahlen			
		nach dem geltenden Flächentarifvertrag	nach einer anderen mit der Gewerkschaft getroffenen Vereinbarung <sup>a</sup>	nach einem ohne die Gewerkschaft geschlossenen Haustarifvertrag	ohne formale Vereinbarung
Unternehmen, die in einem tariffähigen Verband...					
Mitglied sind und es bleiben wollen	100	76	10	5	9
Mitglied sind und einen Austritt denken	100	65	9	11	15
kein Mitglied sind	100	5	3	16	76
Unternehmen, die im Wesentlichen ... zahlen					
Tariflöhne	100	26	5	13	57
über Tarif	100	23	2	14	60
unter Tarif	100	1	3	17	79
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	100	10	3	13	74
Unternehmen in Besitz westdeutscher Unternehmen	100	35	6	16	43
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	100	31	8	19	42
Entstehung					
Privatisierte Treuhand-Unternehmen	100	24	9	21	46
Reprivatisierte Treuhand-Unternehmen	100	12	4	21	63
Unternehmen, die vor 1990 in privater Hand waren	100	28	3	13	56
Unternehmen, die nach 1989 gegründet wurden	100	10	2	12	76
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
bis 19	100	9	1	9	82
20 bis 49	100	13	2	15	70
50 bis 99	100	21	6	22	51
100 und mehr	100	32	16	20	32
Unternehmen insgesamt	100	15	4	14	67
<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigte in den Unternehmen	100	31	12	19	38

<sup>a</sup> Sonderregelung im Rahmen der Flächentarifverträge oder Haustarifvertrag mit der Gewerkschaft.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.



Wie nicht anders zu erwarten war, entlohnt der überwiegende Teil der Verbandsmitglieder auf der Grundlage der Flächentarifverträge. Zudem nehmen einige dieser Unternehmen Sonderregelungen im Rahmen der Flächentarifverträge in Anspruch, oder sie haben mit den Gewerkschaften einen speziell für ihr Unternehmen geltenden Tarifvertrag abgeschlossen. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Verbandsmitgliedern, die sich nicht an die Flächentarifverträge gebunden fühlen. Recht oft ist das bei denjenigen der Fall, die einen Austritt aus ihrem Verband ins Auge gefasst haben.

Ohne Zweifel dürften diejenigen Unternehmen, die bei der Umfrage angegeben haben, dass sie ihre Arbeitnehmer „unter Tarif“ entgelten, geringere als die in den Flächentarifverträgen vereinbarten Löhne zahlen. Anhand der Umfragedaten nicht eindeutig zu klären ist indes, welche Maßstäbe bei der Entlohnung die große Gruppe derjenigen Unternehmen verwendet, die erklärt hat, das sie die branchenüblichen Tariflöhne zahlt. Nur ein Viertel davon (d. h. 14% aller ostdeutschen Industrieunternehmen) ist an einen Flächentarifvertrag gebunden. Bei mehr als der Hälfte dieser Gruppe von Unternehmen liegt den Lohn- und Gehaltszahlungen dagegen keinerlei formale Vereinbarung zugrunde. Alles spricht dafür, dass sich – bis auf wenige Ausnahmen – diese Unternehmen nicht an Flächentarifverträgen, sondern am regionalen Lohnniveau ihrer Branche orientieren. Die Annahme wird durch den Befund gestützt, dass in diesen Unternehmen die Interessensvertretung der Arbeitnehmer schwach ist, denn nicht einmal in jedem zehnten davon gibt es einen Betriebsrat.

Ebenfalls geringere Vergütungen als die in den Flächentarifverträgen vereinbarten Löhne werden zudem diejenigen Unternehmen zahlen, bei denen die Entlohnung durch Sondervereinbarungen (wie Öffnungsklauseln) im Rahmen von Flächentarifverträgen<sup>122</sup> geregelt worden ist. Dasselbe gilt mit großer Wahrscheinlichkeit für die meisten derjenigen Unternehmen, die Haustarifverträge geschlossen haben. In einigen Firmentarifverträgen dürften allerdings Entgeltzahlungen vereinbart worden sein, die denen der Flächentarifverträge entsprechen oder die sogar die dort vereinbarten Löhne übersteigen. Das trifft dem Vernehmen nach für einige größeren Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen zu.

Alles in allem ist die Anpassung der Löhne noch längst nicht so weit fortgeschritten, wie es nach den von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Tarifverträgen scheinen mag. Das zeigen sowohl die amtlichen Statistiken als auch – aus einem anderen Blickwinkel betrachtet – die Ergebnisse der DIW-Umfragen. Nach den Umfragedaten dürften grob geschätzt nur etwa 20% der Unternehmen Löhne zahlen, die den Regelungen in den Flächentarifverträgen entsprechen oder – und das ist nur bei wenigen Unternehmen der Fall – die höher sind als die dort festgelegten Vergütungen. Vier Fünftel der Unternehmen in der ostdeutschen Industrie, auf die schätzungsweise 60% der Beschäftigten entfallen, zahlen geringere als die zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ausgehandelten Löhne. Die Orientierung an der kollektiven Lohnfindung ist in Ostdeutschland also gering, und sie hat, wie die Daten über die Entwicklung der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden zeigen, weiter nachgelassen.

---

<sup>122</sup> Solche Sonderregelungen sehen vor, dass Unternehmen mit wirtschaftlichen Problemen, die einem Flächentarifvertrag unterliegen, Löhne unter Tarifniveau zahlen dürfen.

### 3.3.4 Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe

Charakteristisch für die Wirtschaft der neuen Länder ist nach wie vor eine geringe Arbeitsproduktivität. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene lag die Bruttowertschöpfung (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen im Jahre 2001 bei rund 69% des westdeutschen Niveaus. Im Verarbeitenden Gewerbe dürfte der Angleichungsstand, wie schon in den Vorjahren, leicht unterdurchschnittlich gewesen sein.

Die geringe Produktivität kann – neben der hohen Arbeitslosigkeit – als das Kernproblem der ostdeutschen Wirtschaft angesehen werden. Sie determiniert die erreichbare Lohnhöhe, und sie beeinflusst bei gegebenen Arbeitskosten auch die Gewinnsituation der Unternehmen. Damit sind die Binnenkaufkraft der Bevölkerung wie auch die Fähigkeit der Unternehmen, Investitionen zur Erhöhung des Produktionspotenzials zu finanzieren, von der Produktivitätssituation abhängig. Indirekt hängen also auch die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden und die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen in Ostdeutschland vom Produktivitätsniveau ab. Da deren Höhe zu einem guten Teil die öffentlichen Transferleistungen aus Westdeutschland für die ostdeutschen Bundesländer bestimmt, wird Ostdeutschland eine vom Westen abhängige Region bleiben, solange es nicht gelingt, das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau deutlich zu steigern.

In diesem Abschnitt des vorliegenden Berichts soll vor diesem Hintergrund näher untersucht werden, wie hoch das Produktivitätsniveau im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands (im Vergleich zu Westdeutschland) ist und welche Ursachen für bestehende Differenzen maßgeblich sein können. Hierzu werden – wegen der unzureichenden Verfügbarkeit amtlicher Daten – zwei verschiedene Datenquellen ausgeschöpft, nämlich zum einen die vom DIW Berlin zusammengestellten aggregierten Kenndaten für das Verarbeitende Gewerbe Ost- und Westdeutschlands (DIW (2001)), die vor allem auf der Industriestatistik des Statistischen Bundesamtes beruhen, sowie das IAB-Betriebspanel, das tieferegehende Analysen auf der Ebene einzelner Betriebe erlaubt.

#### *Aggregierte Branchendaten*

Legt man die vom DIW Berlin veröffentlichten aggregierten Branchendaten zugrunde, so wurde im Jahr 2000 im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ein Produktivitätsniveau (in Preisen von 1995 gerechnet)<sup>123</sup> von knapp zwei Dritteln des westdeutschen Durchschnittsniveaus erreicht (vgl. Tabelle 3.3.4-1). Dies ist deutlich mehr als zu Beginn des Transformationsprozesses, als das Produktivitätsniveau in der ostdeutschen Industrie nur knapp 20% des westdeutschen Niveaus erreicht hatte. Anders als in der Gesamtwirtschaft hat sich der Konvergenzprozess dabei in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kaum abgeschwächt, eine Folge des kräftigen Produktionswachstums in dieser Zeit.

---

<sup>123</sup> Sachgerechter ist es, das nominale Produktivitätsniveau zu betrachten. Hierüber liegen aber keine Angaben vor. Geht man davon aus, dass sich die Güterpreise in den verschiedenen Teilen eines integrierten Wirtschaftsraums gleichförmig entwickeln, ist es aber ohne Belang, welche Betrachtungsweise gewählt wird.

Tabelle 3.3.4-1:  
Wertschöpfungsvolumen im Verarbeitenden Gewerbe<sup>a</sup> Ostdeutschlands je Beschäftigten  
- in Preisen von 1995, Westdeutschland = 100 -

	1991	1995	1998	1999	2000	<i>Nachrichtlich.: Umsatz- produktivität 2000</i>
Verarbeitendes Gewerbe <sup>b,c</sup>	17,4	53,7	61,6	64,4	65,9	74,5
darunter:						
Ernährungsgewerbe	24,1	59,5	67,3	69,4	71,3	77,9
Tabakverarbeitung	13,5	28,1	35,2	37,7	35,1	79,0
Textilgewerbe	10,7	56,8	66,0	68,5	71,6	60,6
Bekleidungsgewerbe	10,3	40,8	44,4	41,7	44,8	34,0
Ledergewerbe	15,7	72,0	88,8	76,2	76,1	39,4
Holzgewerbe	21,2	82,2	99,3	103,9	107,4	94,1
Papiergewerbe	17,9	67,2	76,6	74,7	69,5	96,3
Druckgewerbe <sup>c</sup>	15,2	79,3	95,7	95,1	99,1	76,1
Mineralölverarbeitung, Kokerei	6,6	22,1	28,7	35,1	38,6	44,3
Chemische Industrie	33,3	75,7	79,8	86,3	108,2	81,0
Kunststoff-, Gummiwaren	20,9	63,1	62,4	63,7	64,9	88,5
Glas, Keramik, Steine und Erden	18,0	63,5	70,1	73,7	70,3	88,7
Metallerzeugung und -bearbeitung	13,7	42,6	57,3	57,1	57,0	94,8
Metallverarbeitung	16,6	62,0	70,6	75,2	73,8	73,4
Maschinenbau	18,3	43,8	50,8	52,2	51,4	66,7
EDV-Geräte, Büromaschinen	3,5	44,1	94,8	94,8	74,3	156,9
Elektrotechnik	10,0	32,2	38,3	38,6	39,2	80,8
Medientechnik	11,8	51,0	57,7	57,7	62,9	48,4
Mess- und Regeltechnik	18,0	72,4	98,5	112,7	106,2	77,2
Kraftwagenbau	8,3	53,2	63,3	63,1	66,5	87,6
Sonstiger Fahrzeugbau	28,0	40,1	44,2	44,8	45,0	76,8
Möbel, Spielwaren	14,6	49,4	57,1	61,4	59,9	76,6

<sup>a</sup> Betriebe von Unternehmen mit 20 Beschäftigten und mehr. – <sup>b</sup> Ohne Recyclinggewerbe. – <sup>c</sup> Ohne Verlagsgewerbe.

Quellen: DIW Berlin; Berechnungen des IWH.

Unterscheidet man einzelne Branchen, so ist bereits auf dieser Aggregationsebene eine starke Differenzierung im Angleichungsstand der Produktivitäten festzustellen. Immerhin drei Branchen – die Mess- und Regeltechnik, das Holzgewerbe und die Chemische

Industrie – erzielten im Jahr 2000 ein Produktivitätsniveau, das über dem entsprechenden westdeutschen Wert lag. Auf der anderen Seite gab es aber auch Wirtschaftszweige – die Elektrotechnik, das Bekleidungs-gewerbe und der Sonstige Fahrzeugbau –, deren Produktivitätsniveau bei weniger als der Hälfte des westdeutschen Wertes lag.<sup>124</sup>

Deutlich höher ist der Angleichungsstand hingegen bei den Umsätzen je Beschäftigten. Hier wurden zuletzt beinahe 75% des westdeutschen Niveaus erreicht. Für die Leistungskraft der Unternehmen ist dies aber unerheblich, rührt der Unterschied zwischen beiden Größen doch daher, dass ostdeutsche Unternehmen im Durchschnitt noch immer einen höheren Anteil ihrer Erlöse für den Bezug von Vorleistungen aufbringen müssen. Im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt liegt die Vorleistungsquote auch im Jahr 2000 schätzungsweise<sup>125</sup> noch um 4 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Zwischen den einzelnen Branchen bestehen dabei allerdings deutliche Unterschiede.

Die Gründe für die höhere Vorleistungsintensität dürften in abweichenden Produktionsstrukturen (hoher Anteil von Betriebsstätten innerhalb von Konzernverbänden), der geringen Größe vieler Betriebe (Notwendigkeit des externen Bezugs von Vorleistungsgütern) und in einem geringeren Anteil von Handelsware am Gesamtumsatz liegen. Eine Rolle spielt aber wohl auch, dass die durchschnittlich erzielten Absatzpreise in Ostdeutschland niedriger liegen als in den alten Bundesländern, pro Produktionseinheit somit ein kleinerer Erlös erzielt wird als dort. Dies dürfte sowohl auf geringe Preiserhöhungsspielräume ostdeutscher Anbieter (infolge des Fehlens von Markenprodukten und des hohen Konkurrenzdrucks auf den Regionalmärkten) als auch auf eine intrasektorale Spezialisierung auf eher „einfache“ Produkte zurückzuführen sein.<sup>126</sup> Die zu zahlenden Vorleistungspreise dürften hingegen ähnlich hoch sein wie in Westdeutschland, da ein Großteil der Vorleistungsgüter von dort bezogen wird.

Zu einem nicht unbeträchtlichen Teil ist der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie auf unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen zwischen beiden Landesteilen zurückzuführen.<sup>127</sup> Ermittelt man in Analogie zu ROTHFELS (1997) den Effekt unterschiedlicher Sektorstrukturen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes, so erklären diese

---

<sup>124</sup> Die Mineralölverarbeitung und die Tabakverarbeitung stellen insofern Sonderfälle dar, als die Produktivitätsmessziffern hier durch die anfallenden Gütersteuern verzerrt sind, die am jeweiligen Unternehmenssitz in Westdeutschland abgeführt werden.

<sup>125</sup> Aus den vorliegenden statistischen Informationen lässt sich die Vorleistungsquote nicht direkt entnehmen. Unter der Annahme, dass sich die Wertschöpfungspreise in Ostdeutschland und in Westdeutschland seit 1995 im Gleichschritt entwickelt haben, lässt sich die Vorleistungsquote unter Rückgriff auf die vom DIW veröffentlichten Angaben zur (realen) Bruttowertschöpfung und zum (nominalen) Umsatz errechnen.

<sup>126</sup> Vgl. *DIW, IfW, IWH* (1997), *Ragnitz* (1999). Darüber hinaus könnte eine Rolle spielen, dass konzerninterne Lieferungen von Betrieben in Ostdeutschland mit nicht-marktgerechten Preisen bewertet werden.

<sup>127</sup> Vgl. z. B. *Brenke, Weiß* (1998); *Ragnitz* (1999); *Ragnitz u. a.* (2001); *Beer, Ragnitz* (1997); *Müller, Wölfl* (2000).

auf der hier gewählten Aggregationsebene (2-Steller der WZ 93) knapp 4 Prozentpunkte der gesamten Produktivitätslücke (vgl. Tabelle 3.3.4-2). Anders gewendet: Bei gleicher Beschäftigungsstruktur würde der Angleichungsstand aktuell fast 70% (statt 66%) betragen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass typischerweise produktivitätsstarke Branchen in Ostdeutschland unterrepräsentiert sind; ihr Anteil an der Beschäftigung des Verarbeitenden Gewerbes liegt derzeit bei 30% (Westdeutschland: 37%). Der Angleichungsstand der Produktivitäten wiederum ist in den typischerweise produktivitätsstarken Branchen mit mehr als 72% höher als in den typischerweise produktivitätsschwachen Wirtschaftszweigen (46%) (vgl. Tabelle 3.3.4-3). Beides trägt zu dem hohen Ausmaß der Produktivitätslücke bei.

Tabelle 3.3.4-2:

Einfluss unterschiedlicher Branchenstrukturen (2-Steller der WZ93) auf den Produktivitätsrückstand des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
tatsächliches Produktivitätsniveau	17,4	32,5	43,1	47,9	53,7	56,8	59,8	61,6	64,4	65,9
hypothetisches Produktivitätsniveau bei gleicher Sektoralstruktur	17,3	32,3	42,8	48,6	55,9	58,9	61,8	64,7	67,2	69,5

Quellen: DIW Berlin, Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.3.4-3:

Produktivitätsniveau in Branchen des Verarbeitenden Gewerbes nach unterschiedlicher Klassifikation

- in 1 000 Euro je Beschäftigten -

	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
nach Produktivität	57,3 (72,4)	36,2 (45,7)
nach Kapitalintensität	50,3 (67,3)	38,8 (66,9)
nach Größenstruktur	45,3 (72,5)	40,2 (59,3)

Zahlen in Klammern: Angleichungsstand.

Quellen: DIW Berlin, Berechnungen des IWH.

Noch höher ist der Erklärungsgehalt unterschiedlicher Sektoralstrukturen, wenn man als Disaggregationsebene die Viersteller der WZ 93 heranzieht; allerdings sind auf dieser Ebene lediglich Umsatzproduktivitäten (anstelle der Wertschöpfungsproduktivitäten) verfügbar. Bei dieser Betrachtungsweise würde bei gleichen Beschäftigungsstrukturen wie in Westdeutschland der Umsatz je Beschäftigten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe sogar um 11 Prozentpunkte höher ausfallen.

In ähnlicher Weise wirkt sich auch die von Westdeutschland verschiedene „funktionale“ Arbeitsteilung nachteilig für das Produktivitätsniveau in Ostdeutschland aus. Wie an

anderer Stelle (vgl. Abschnitt 3.3.5) gezeigt, haben ausführende Tätigkeiten in ostdeutschen Unternehmen ein vergleichsweise hohes Gewicht, während anspruchsvollere Tätigkeiten eher im Westen Deutschlands angesiedelt sind. Hierin spiegelt sich wider, dass auswärtige Unternehmen in den neuen Bundesländern oftmals lediglich Produktionsstätten aufgebaut haben, dispositive Tätigkeiten aber an den Unternehmenshauptsitzen belassen haben.

In noch stärkerem Maße trägt die besondere Betriebsgrößenstruktur im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zur geringen Produktivität bei. Mit Ausnahme der Mineralölverarbeitung liegt in allen Industriezweigen die durchschnittliche Betriebsgröße deutlich unter dem westdeutschen Vergleichswert. Kleine Betriebe weisen aber in aller Regel eine geringere Produktivität auf als größere, weil größenabhängige Kostensenkungseffekte in der Produktion nicht ausgenutzt werden können, der Marktzugang erschwert ist oder die Innovationsfähigkeit kleiner Betriebe eingeschränkt ist. Hinzu kommt, dass – zum Beispiel infolge von Kapitalmarktrestriktionen – die Kapitalintensität mit der Betriebsgröße variiert. Schließlich ist vielfach auch die Fähigkeit kleiner Unternehmen zur Durchsetzung von „Reputationsprämien“ in ihren Absatzpreisen beschränkt und die nominale Wertschöpfung selbst bei volumenmäßig hoher Produktivität vergleichsweise gering ausfällt. An dieser Auflistung wird deutlich, dass ein großer Teil der in der Literatur<sup>128</sup> angeführten Ursachen für die Produktivitätslücke Ostdeutschlands tatsächlich eng mit der Dominanz kleiner Unternehmen in den neuen Ländern zusammenhängt.

Mangels Daten zur Wertschöpfung in den einzelnen Betriebsgrößenklassen lässt sich die Frage, wie stark die Betriebsgrößenstruktur im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe die Höhe des Produktivitätsrückstands gegenüber Westdeutschland beeinflusst, zwar nicht abschließend beantworten. Immerhin lässt sich jedoch feststellen, dass sowohl das absolute Produktivitätsniveau als auch der Angleichungsstand der Produktivitäten in jenen Branchen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes überdurchschnittlich hoch ausfällt, die durch eher größere Unternehmen gekennzeichnet sind. Weitergehende Aussagen lassen sich aber über die Umsatzproduktivität treffen, die zumindest näherungsweise ein Indikator für das tatsächliche Produktivitätsniveau darstellt. Zunächst zeigt sich, dass in Übereinstimmung mit den angesprochenen theoretischen Überlegungen die Umsätze je Beschäftigten mit zunehmender Betriebsgröße deutlich ansteigen (vgl. Tabelle 3.3.4-4). Auffällig ist aber vor allem, dass dies – anders als noch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre<sup>129</sup> – auch für den Angleichungsstand der Produktivitäten gilt. Große Unternehmen – mit mehr als 500 Beschäftigten – erzielen je Arbeitskraft sogar einen etwas über dem westdeutschen Durchschnitt liegenden Umsatz. Wegen der geringen Zahl entsprechend großer Betriebe in den neuen Ländern – ihr Beschäftigtenanteil liegt bei nur knapp 8%, in Westdeutschland hingegen bei rund 30% – wirkt sich dies auf die durchschnittliche Produktivität jedoch kaum aus.

---

<sup>128</sup> Vgl. Ragnitz (1999); Ragnitz u. a. (2001).

<sup>129</sup> Vgl. Ragnitz u. a. (2001), S. 47 und S. 209.

Wie stark der Effekt unterschiedlicher Größenstrukturen ist, wird deutlich, wenn man auch hier wieder das hypothetische Produktivitätsniveau ermittelt, das sich bei gleichen Größenstrukturen wie in Westdeutschland ergeben würde. Rein rechnerisch würde das ostdeutsche Produktivitätsniveau in diesem Fall um 30% höher liegen als es bei heutigen Strukturen der Fall ist. Die (Umsatz-)Produktivität würde dann 95% des westdeutschen Niveaus betragen.

Tabelle 3.3.4-4:

Umsatzproduktivität nach Betriebsgrößenklassen im September 2000

Betriebsgröße	Ost-deutschland	West-deutschland	Ostdeutschland in % von Westdeutschland	<i>Nachrichtlich:</i> Beschäftigtenanteil	
	in 1 000 Euro			Ost-deutschland	West-deutschland
1 bis 19 <sup>a</sup>	9,1	10,9	83,7	8,5	4,8
20 bis 49	8,7	11,0	79,1	16,8	8,6
50 bis 99	10,3	12,9	79,9	19,1	10,4
100 bis 199	11,7	14,6	80,2	19,2	13,1
200 bis 299	14,5	15,5	93,5	10,5	9,0
300 bis 499	16,2	17,7	91,3	9,7	11,3
500 bis 999	23,0	22,7	101,6	8,5	13,6
1 000 und mehr	25,9	25,1	103,4	7,6	29,2
Insgesamt	13,5	18,5	72,8	100,0	100,0

<sup>a</sup> Industrielle Kleinbetriebe (ohne Handwerksbetriebe) und Betriebe von Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten. Die hier vorgenommene Zusammenfassung weist methodische Probleme auf, vgl. Statistisches Bundesamt, Vorbemerkungen zu FS 4, R. 4.1.2.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Wenn die Produktivitätsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft hier primär auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist, heißt dies nicht, dass andere Faktoren ohne Bedeutung wären. Infrastrukturelle Defizite, Schwierigkeiten bei der Umsetzung von technischen Neuerungen in Markterfolge, eine ungenügende Clusterbildung und zum Teil wohl auch noch Organisationsschwächen in den Betrieben tragen ebenfalls zur niedrigen Produktivität bei. Diese Probleme werden sich aber vergleichsweise schnell lösen lassen, zumal auch die Politik hierzu einen Beitrag leisten kann (z. B. durch Vorziehen von Infrastrukturinvestitionen, durch Programme zur Stärkung regionaler und funktionaler Netzwerke oder durch eine stärker output-orientierte Innovationsförderung). Anders sieht es hingegen mit den genannten strukturellen Ursachen der Produktivitätslücke aus, denn Strukturen ändern sich nach aller Erfahrung nur langsam, und die Möglichkeiten der Politik, dies zu unterstützen, sind gering.

Weiterhin folgt aus dieser Analyse, dass die auf aggregierter Ebene produktivitätsbestimmenden Faktoren wie eine geringe Kapitalintensität, ein Mangel an Innovationen oder auch ein niedriges Absatzpreisniveau zu einem guten Teil ebenfalls lediglich Reflex der unterschiedlichen Sektor- und Betriebsgrößenstrukturen sind.<sup>130</sup> Damit sind staatliche Maßnahmen wie die Investitionsförderung, die Innovationsförderung oder auch die Absatzförderung für bereits bestehende Betriebe nur begrenzt geeignet, das Produktivitätsniveau in Ostdeutschland zu heben. Vielmehr kommt es darauf an, die Standorte im Osten Deutschlands so attraktiv zu machen, dass durch Neuerrichtung von Produktionsstätten die genannten strukturellen Defizite überwunden werden können.

### **Betriebsdaten**

In diesem Abschnitt wird der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft auf Ebene der einzelnen Betriebe näher analysiert. Als Datenquelle wird dazu das IAB-Betriebspanel<sup>131</sup> herangezogen, das gegenüber den aggregierten Branchendaten der amtlichen Statistik den Vorzug aufweist, auch Informationen über eine Reihe weiterer Produktivitätsdeterminanten bereitzustellen.<sup>132</sup> Allerdings ist das IAB-Panel in erster Linie für die Untersuchung von arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen konzipiert, sodass nicht alle in diesem Zusammenhang interessierenden Fragestellungen bearbeitet werden können.

Ein erster Vergleich der Arbeitsproduktivitäten für die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland bestätigt im Wesentlichen die Ergebnisse der aggregierten Branchenanalysen. Danach liegt die Produktivität in den Betrieben der neuen Länder im Mittel bei 67,4% des westdeutschen Niveaus (vgl. Tabelle 3.3.4-5). Rechnet man die Angaben des IAB-Betriebspanels auf die Zahl der Beschäftigten hoch, ergibt sich ein Angleichungsstand in den Produktivitäten von 69,4%.<sup>133</sup> Grund für die

<sup>130</sup> So ist beispielsweise statistisch belegt, dass Unternehmen gleicher Branche und Größe sich in ihrem Innovationsverhalten in beiden Teilen Deutschlands kaum unterscheiden. Vgl. o. V., Forschungs- und Innovationsschwäche ostdeutscher Betriebe? – Theoretische Erklärungen und empirische Ergebnisse auf der Basis des IAB Betriebs-Panels 1998, unveröffentlichtes Manuskript (eingereicht bei: Konjunkturpolitik (2002)).

<sup>131</sup> Vgl. auch *Bellmann* (1997).

<sup>132</sup> Die folgenden Angaben zur Arbeitsproduktivität (definiert als Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Beschäftigten) beziehen sich auf Auswertungen des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2000, das statistische Informationen für das Jahr 1999 beinhaltet. Das IAB-Panel repräsentiert eine Grundgesamtheit von ca. 2,15 Mio. Betrieben in ganz Deutschland, von denen hier nur die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes betrachtet werden. Nicht für alle Betriebe stehen allerdings Angaben zur Produktivität zur Verfügung. Die hier auswertbaren Daten entsprechen einer Grundgesamtheit von 161 939 Betrieben in Deutschland insgesamt, davon 33 366 Betriebe in Ostdeutschland. In diesen Betrieben sind insgesamt rund 4 838 000 Beschäftigte tätig, davon 646 500 in den neuen Ländern. Damit sind in Ostdeutschland rund drei Viertel aller Erwerbstätigen des Verarbeitenden Gewerbes (VGR-Angaben) durch das IAB-Panel repräsentiert.

<sup>133</sup> Die Hochrechnung auf die Beschäftigten ist die letztlich relevante Größe, die mit den Angaben aus der amtlichen Statistik vergleichbar ist. Nach den Angaben der VGR betrug die nominale Produkti-



Diskrepanzen ist ein vergleichsweise hohes relatives Produktivitätsniveau bei den größeren Unternehmen. Alles in allem streut die Produktivität in Ostdeutschland deutlich stärker als in Westdeutschland, wenn man sie auf die Zahl der Beschäftigten bezieht.

Tabelle 3.3.4-5:  
Arbeitsproduktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe in Ost- und Westdeutschland 1999

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

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

Marginal höher ist der mittlere Angleichungsstand bei der Arbeitsproduktivität (hochgerechnet auf die Betriebe), verwendet man statt des arithmetischen Mittels den Median, also den Wert, den genau 50% aller Betriebe überschreiten. Dies bedeutet, dass die (relative) Produktivität in den ostdeutschen Betrieben symmetrisch verteilt ist. Bei Betrachtung der auf die Zahl der Beschäftigten hochgerechneten Produktivitätsziffern; die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit einer Produktivität, die niedriger als 60,4% des westdeutschen Niveaus liegt. Diese (linksschiefe) Verteilung reflektiert im Wesentlichen die unterschiedliche Betriebsgrößenstruktur in Ost- und in Westdeutschland.

Auch die Auswertung des IAB-Betriebspanels zeigt erhebliche Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Branchen, wobei es allerdings kaum eine Übereinstimmung zu den Angaben aus der Industriestatistik gibt (vgl. Tabelle 3.3.4-6).<sup>134</sup> Auffällig ist aber insbesondere, dass auch die einzelnen Maßzahlen (arithmetisches Mittel, Median) kein einheitliches Bild liefern: So gibt es beispielsweise im Textil- und Bekleidungs-gewerbe, aber auch im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe und in der Metall-erzeugung und -bearbeitung ganz offenbar einige wenige sehr produktive Betriebe, denen aber auf der anderen Seite eine sehr große Anzahl von Betrieben mit einer geringen

---

vität in Ostdeutschland (ohne Berlin) im Jahr 1999 62,9% des westdeutschen Wertes (einschließlich Berlin).

<sup>134</sup> Woran dies liegt, konnte nicht abschließend geklärt werden. Zu vermuten ist, dass die in vielen Fällen groben Schätzungen der Vorleistungen im IAB-Betriebspanel mit zu diesen Diskrepanzen beiträgt.

Arbeitsproduktivität gegenübersteht. Dementsprechend sind diese Branchen durch eine starke Streuung der Produktivität gekennzeichnet. Im Textil- und Bekleidungsbranche und in der Metallherzeugung und -bearbeitung (darüber hinaus auch im Holzgewerbe) scheinen überdies die hochproduktiven Betriebe die entsprechenden westdeutschen Durchschnittswerte der Produktivität auch bereits zu erreichen (oder gar zu überschreiten), wie ein Vergleich der Angleichungsstände von Median und arithmetischem Mittel nahe legt.

Tabelle 3.3.4-6:  
Arbeitsproduktivität<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands

	Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland				Angleichungsstand in %		
	Arithmetisches Mittel	Median	Relation Mittelwert/Median	Variationskoeffizient	Mittelwert	Median	Relation Mittelwert/Median
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	40 163	23 238	1,73	2,0	80,79	92,97	0,9
Textil- und Bekleidungsbranche	61 624	20 637	2,99	1,5	107,18	49,22	2,2
Papier-, Druckgewerbe	55 724	42 949	1,30	0,7	127,73	139,17	0,9
Holzgewerbe	35 188	23 008	1,53	1,1	85,95	60,00	1,4
Chemische Industrie	47 206	51 504	0,92	0,7	45,89	49,01	0,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	51 470	50 366	1,02	0,6	71,39	72,24	1,0
Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	56 778	44 836	1,27	0,7	97,07	91,11	1,1
Metallerzeugung/-bearbeitung	58 696	38 318	1,53	2,3	103,11	76,98	1,3
Recycling	64 522	52 765	1,22	0,6	105,28	76,14	1,4
Herstellung von Metallwaren	38 383	33 860	1,13	0,6	55,19	55,53	1,0
Maschinenbau	48 727	37 757	1,29	0,8	69,46	62,31	1,1
Kraftfahrzeugbau	58 089	58 209	1,00	0,5	60,87	58,95	1,0
Sonst. Fahrzeugbau	33 012	35 375	0,93	0,6	35,34	56,70	0,6
Elektrotechnik	48 085	33 228	1,45	0,8	57,58	48,12	1,2
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	40 826	40 903	1,00	0,7	101,43	128,00	0,8
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren usw.	26 182	25 583	1,02	0,6	56,16	64,42	0,9

<sup>a</sup> Hochgerechnet auf die Zahl der Beschäftigten.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Unterscheidet man weitere Merkmale der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes (vgl. Tabelle 3.3.4-7), so ist zunächst festzustellen, dass vor allem Niederlassungen von Konzernen durch eine vergleichsweise hohe Produktivität gekennzeichnet sind – sie liegt um rund zwei Drittel höher als in den Einbetriebs-Unternehmen in Ostdeutschland. Etwas Ähnliches gilt freilich auch in Westdeutschland; der Angleichungsstand bei der Produktivität ist dementsprechend bei beiden Gruppen von Betrieben in etwa gleich hoch. Zentralen und Hauptverwaltungen in den neuen Ländern sind demgegenüber

deutlich weniger produktiv als solche in Westdeutschland, ein Ergebnis, das auch schon bei früheren Auswertungen des IAB-Betriebspanels erzielt wurde.<sup>135</sup>

Freilich ist der Einfluss der Art der Betriebseinheit nicht eindeutig, sondern er spiegelt auch wider, dass sich gerade die Niederlassungen von Konzernen häufig in westdeutschem oder ausländischem Besitz befinden und dementsprechend vom Know-how, dem Marktzugang oder auch der finanziellen Möglichkeiten der Muttergesellschaft profitieren können. Tatsächlich zeigt sich, dass Betriebe in auswärtigem Besitz nicht nur im ostdeutschen Vergleich deutlich produktiver sind als eigenständige ostdeutsche Unternehmen, sondern auch im Vergleich zu westdeutschen Betrieben kaum noch Produktivitätsnachteile aufweisen. Welcher der beiden Einflüsse – Eigentumsverhältnisse oder Organisationsform – allerdings überwiegt, kann im Rahmen dieser deskriptiven Analyse noch nicht geklärt werden.<sup>136</sup>

Wie schon im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, hat überdies die Betriebsgröße einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Produktivität der Betriebe. Die Produktivität steigt mit zunehmender Betriebsgröße tendenziell an; allerdings erreichen die großen Betriebe nach dieser Datenquelle – anders als es die amtliche Industriestatistik nahe legt – längst noch nicht das Produktivitätsniveau ihrer westdeutschen Pendanten. Dieses Ergebnis deckt sich mit früheren Untersuchungen des IWH<sup>137</sup>, wo als Erklärung die damals zum Teil noch nicht gelösten Umstrukturierungsprobleme der aus früheren DDR-Betrieben hervorgegangenen Großunternehmen in Ostdeutschland angegeben wurden. Hierzu passt es, dass Betriebe, die angaben, mit veralteten Anlagen zu produzieren, eine deutlich niedrigere Produktivität aufweisen als solche, deren Anlagen in den letzten Jahren ganz oder zumindest zum größten Teil modernisiert wurden.

Nicht erklärlich ist ohne nähere Analyse, weshalb Betriebe, die ihre Ertragslage als schlecht einschätzen, in Ostdeutschland eine überdurchschnittliche Produktivität aufweisen. Zu erwarten wäre gewesen wäre ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Größen, wie er auch in Westdeutschland gegeben ist. Offenbar sind hier andere Einflussfaktoren dominierend, sodass man dieses Ergebnis nicht überbewerten sollte.

Die deskriptiven Analysen lassen nur in geringem Maße Aussagen über den kausalen Zusammenhang zwischen Produktivität und den genannten Größen zu. Es soll daher im Folgenden im Rahmen einer multivariaten Regressionsanalyse untersucht werden, wie stark der produktivitätsbestimmende Einfluss der unterschiedlichen Variablen tatsächlich ist. Hierzu sind zunächst einige grundlegende Hypothesen zu formulieren, die freilich vor dem Hintergrund der ungenügenden Datenbasis nur einen Teil der möglichen Produktivitätsdeterminanten abdecken.

---

<sup>135</sup> Vgl. *Bellmann, Brussig* (1998).

<sup>136</sup> Vgl. hierzu die nachfolgende multivariate Analyse.

<sup>137</sup> Vgl. *Ragnitz u. a.* (2001).

Tabelle 3.3.4-7:

Arbeitsproduktivitäten<sup>a</sup> in Euro für Betriebe in Ost- und Westdeutschland nach ausgewählten Merkmalen, 1999

Merkmal	Merkmalsausprägung	Ostdeutschland		Westdeutschland		Verhältnis der Mittelwerte Ost/West West = 100	Verhältnis der Mediane Ost/West West = 100
		Mittelwert	Median	Mittelwert	Median		
Art der Betriebseinheit	Ein-Betriebs-Unternehmen	40 968	30 678	53 181	44 050	77,04	69,64
	Zentrale/Hauptverwaltung	46 159	45 526	86 257	74 762	53,51	60,89
	Niederlassung/Filiale	66 158	55 479	86 281	76 312	76,68	72,70
	Mittelinstantz	50 728	43 971	85 356	89 179	59,43	49,31
Rechtsform	Einzelunternehmen	21 790	19 173	30 185	26 295	72,19	72,92
	Personengesellschaft	48 025	38 624	73 369	63 030	65,46	61,28
	GmbH	49 611	37 185	63 613	55 537	77,99	66,96
	Kapitalgesellschaft	67 159	75 480	93 691	92 965	71,68	81,19
Mehrheitliches/ ausschließliches Eigentum	westdeutsch	62 495	46 455	61 608	53 189	101,44	87,34
	ostdeutsch	29 216	25 565	55 146	55 146	52,98	46,36
	ausländisch	60 028	48 152	78 289	66 655	76,68	72,24
	öffentlich	47 869	30 497	142 294	155 822	33,64	19,57
	kein Mehrheitseigentümer	47 995	58 209	104 425	98 734	45,96	58,95
Beurteilung Stand der technischen Anlagen	neuester Stand	56 948	40 903	74 063	66 809	76,89	61,22
	neu	43 184	34 441	67 275	59 222	64,19	58,16
	mittel	42 923	31 317	55 919	48 834	76,76	64,13
	alt	26 671	27 220	42 936	35 790	62,12	76,05
	völlig veraltet	14 007	15 981	38 993	32 869	35,92	48,62
Ertragslage 1999	sehr gut	46 987	38 007	81 330	72 433	57,77	52,47
	gut	47 829	37 185	70 699	60 972	67,65	60,99
	befriedigend	43 850	34 086	62 962	51 691	69,65	65,94
	ausreichend	39 440	27 269	56 597	53 999	69,69	50,50
	mangelhaft	50 011	33 860	55 032	46 088	90,88	73,47
Erwartete Entwicklung des Geschäftsvolumens für 2000 Beschäftigten- gruppen	steigend	50 923	38 050	70 712	61 457	72,01	61,91
	sinkend	39 304	31 636	58 896	47 934	66,74	66,00
	1 bis 4	26 029	16 617	42 916	29 527	60,65	56,28
	5 bis 9	31 454	24 104	44 110	34 512	71,31	69,84
	10 bis 19	32 731	23 860	42 398	32 277	77,20	73,92
	20 bis 49	39 145	32 227	51 611	40 903	75,85	78,79
	50 bis 99	38 939	32 723	63 829	54 428	61,00	60,12
	100 bis 199	69 696	45 381	51 633	45 286	134,98	100,21
	200 bis 499	58 174	43 971	70 867	64 906	82,09	67,75
	500 bis 999	54 415	51 652	90 300	76 718	60,26	67,33
1 000 bis 4 999	49 107	55 479	80 512	70 269	60,99	78,95	
5 000 und mehr			119 009	136 812	0,00	0,00	
Exporte - Anteil am Umsatz (1999) mit EWU (ohne Deutschland)	0% bis 25%	37 419	27 504	49 067	35 790	76,26	76,85
	25 bis 50%	52 277	44 499	72 635	62 922	71,97	70,72
	50 bis 75%	76 903	38 318	81 226	70 947	94,68	54,01
	75 bis 99%	65 691	66 064	59 408	65 945	110,58	100,18
	100%	18 900	18 900	105 588	105 588	17,90	17,90

Fortsetzung Tabelle 3.3.4-7

Merkmal	Merkmalsausprägung			Ostdeutschland		Westdeutschland		Verhältnis der Mittelwerte Ost/West West = 100	Verhältnis der Mediane Ost/West West = 100
				Mittelwert	Median	Mittelwert	Median		
Exporte - Anteil am Umsatz (1999) mit dem übrigen Ausland			0%	43 060	28 632	51 785	39 716	83,15	72,09
	0	bis	25%	46 948	40 638	72 166	62 392	65,06	65,13
	25	bis	50%	54 276	55 479	83 731	79 182	64,82	70,06
	50	bis	75%	81 054	82 155	94 289	83 625	85,96	98,24
	75	bis	99%	63 751	75 480	129 506	121 461	49,23	62,14
			100%			60 152	60 152	0,00	0,00

<sup>a</sup> Hochgerechnet auf die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe.

Quellen: IAB-Betriebspanel 2000; Berechnungen des IWH.

- Aus produktionstheoretischen Überlegungen folgt, dass die Arbeitsproduktivität wesentlich von der Art der jeweils angewandten Produktionstechnologie abhängt, also davon, inwieweit der Arbeitseinsatz mit anderen Produktionsfaktoren (Sachkapital, Humankapital, Infrastrukturkapital, Wissenskapital) kombiniert wird. Über die in den Betrieben angewandte Produktionstechnologie liegen im IAB-Betriebspanel allerdings keine (bzw. nur rudimentäre) Informationen vor. Deswegen wird hier, ausgehend von der Annahme, dass es branchentypische Produktionstechnologien gibt, der Einfluss des Einsatzes komplementärer Produktionsfaktoren durch die Variable „Wirtschaftszweig“ zu messen versucht. A priori ist zu vermuten, dass kapitalintensive und humankapitalintensive Wirtschaftszweige (wie die Chemieindustrie oder die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten) eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität erreichen.
- Darüber hinaus hängt die Produktivität in einem Betrieb davon ab, welche Ausstattung mit komplementären „Standortfaktoren“ (insbesondere Infrastruktur) gegeben ist. In einem weiteren Sinne gehört hierzu auch, wie viel andere Unternehmen am jeweiligen Betriebssitz ansässig sind. Folgt man regionalökonomischen Überlegungen, hängt der Unternehmenserfolg nämlich auch davon ab, welche (formellen und informellen) Netzwerke zwischen Unternehmen, aber auch zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen bestehen.

Da diese Einflussgrößen häufig standortspezifisch sind, sollte eine Abhängigkeit der Produktivität vom Standort des Betriebes feststellbar sein. Das IAB-Betriebspanel erlaubt es freilich nur, das Sitzland des jeweiligen Betriebes zu identifizieren. Grundsätzlich ist diese Betrachtungsebene wohl zu grob, um den Einfluss von standortspezifischen Faktoren zu identifizieren. Gleichwohl soll in den hier durchgeführten Regressionsschätzungen auch das Bundesland als produktivitätsbeeinflussende Variable mitberücksichtigt werden.

Neben den beschriebenen, eher generellen Determinanten spielen betriebsspezifische Einflussfaktoren eine bedeutsame Rolle. Das IAB-Panel lässt dabei Aussagen über die

Qualifikationsstruktur des vorhandenen Personals, über die Qualität der Sachanlagen, die überregionale Orientierung und die Betriebsgröße zu.

Hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten ist zu vermuten, dass ein hoher Anteil gut qualifizierten Personals positiv auf die erreichbare Produktivität wirkt. Allerdings bedarf dies insoweit einer gewissen Relativierung, als es in den neuen Ländern eine große Zahl von Betrieben und Betriebsteilen gibt, die in „westbasierte“ Konzernstrukturen eingebunden sind und in der Arbeitsteilung des Konzerns nur nachrangige, wenig wertschöpfungsintensive Aufgaben erfüllen („verlängerte Werkbänke“). Hier könnte auch mit einem niedrigen Anteil qualifizierter Arbeitskräfte ein hohes Produktivitätsniveau erreicht werden.

Bezüglich der Modernität des Sachanlagenbestandes ist damit zu rechnen, dass neuwertige Anlagen – weil sie dem neuesten Stand des technologischen Fortschritts entsprechen – ein höheres Produktivitätsniveau erlauben als Altanlagen, vor allem dann, wenn sie noch aus der DDR stammen.

Weiterhin ist zu vermuten, dass überregionale Orientierung (gemessen am Anteil der im Ausland erzielten Umsätze) und Produktivität positiv miteinander korreliert sind. Über die Kausalität sagt dies freilich nichts aus: Überdurchschnittlich produktiven Betrieben mag es leichter fallen, sich im Ausland zu engagieren; es ist aber auch denkbar, dass im Ausland tätige Unternehmen aufgrund des höheren Wettbewerbsdrucks in stärkerem Maße gezwungen sind, produktivitätssteigernde Maßnahmen zu ergreifen.<sup>138</sup>

Die Betriebsgröße hat sich im deskriptiven Teil (und auch bei der Analyse aggregierter Branchendaten) als besonders produktivitätsrelevant herausgestellt. Allerdings wurde auch dort schon festgestellt, dass die Größe eines Betriebes keinen unmittelbaren Einfluss auf die Produktivität hat, sondern vielmehr als Proxy-Variable für die eigentlichen Determinanten der Arbeitsproduktivität (wie Kapitalintensität, Marktdurchdringung, finanzielle Möglichkeiten) anzusehen ist – Variablen, die in der hier durchgeführten multivariaten Regression zum Teil direkt gemessen werden können.

Wie bereits angedeutet, ist außerdem ein Zusammenhang zwischen Eigentumsstruktur bzw. Konzerneinbindung und Produktivität zu erwarten. Zu vermuten ist, dass in westdeutschem (oder ausländischem) Besitz befindliche Betriebe aufgrund des dadurch erleichterten Zuflusses von betriebswirtschaftlichem und technologischem Know-how sowie durch erleichterten Finanzierungsmöglichkeiten frühzeitiger eine überdurchschnittliche Produktivität erreichen konnten und, soweit Lernkurveneffekte eine Rolle spielen,<sup>139</sup> diesen Vorsprung bis heute bewahren konnten. Dies gilt um so mehr, wenn es sich um Betriebe handelt, die in leistungskräftige Konzernstrukturen eingebunden sind – zumal hier auch noch die Möglichkeit besteht, eingespielte Kunden- und Liefere-

---

<sup>138</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Arbeitsproduktivität *Ragnitz u. a.* (2001), Kapitel 6.2.

<sup>139</sup> Vgl. ebenda, Kapitel 6.3.

rantennetzwerke der Muttergesellschaften zu nutzen. Die multivariate Analyse hat den Vorteil, beide Einflussgrößen isoliert voneinander betrachten zu können.

Schließlich könnte das betriebliche Produktivitätsniveau auch noch durch die Höhe der vom Management persönlich zu tragenden Risiken mit beeinflusst werden. Grundsätzlich ist bei Risikoaversion damit zu rechnen, dass riskante Projekte (sofern sie nicht einen außergewöhnlich hohen Ertrag versprechen) nicht verwirklicht werden. Je nach Rechtsform tragen die Unternehmenseigner jedoch nur einen mehr oder minder großen Teil dieses Risikos. Dementsprechend ist damit zu rechnen, dass Betriebe, deren Eigentümer mit ihrem Privatvermögen haften, sich risikoscheuer verhalten als Betriebe, bei denen die persönliche Haftung beschränkt ist.

Aus theoretischer Sicht sollten Risiko und Produktivität in einem gleichgerichteten Zusammenhang zueinander stehen, weil das höhere Risiko durch einen höheren erwarteten Gewinn kompensiert werden muss. Dies würde bedeuten, dass Betriebe mit Haftungsbeschränkungen tendenziell ein höheres Produktivitätsniveau erreichen sollten. Tatsächlich aber ist zu berücksichtigen, dass sich erwartete Gewinne noch längst nicht auch tatsächlich realisieren lassen. Insoweit ist der Zusammenhang so eindeutig nicht. Gleichwohl soll hier auch die Rechtsform als unabhängige produktivitätsrelevante Variable berücksichtigt werden.

Im Folgenden sollen nun die Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse vorgestellt werden. Getestet wurde, inwieweit sich die Arbeitsproduktivität<sup>140</sup> (hochgerechnet auf die Zahl der Beschäftigten) in Ostdeutschland durch die vorgenannten Variablen erklären lässt.<sup>141</sup> Auf diese Weise lässt sich der Einfluss der einzelnen Größen von den Einflüssen anderer Variablen isolieren. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3.3.4-8 aufgeführt. Das getestete Modell erklärt rund 2/3 der Variation der abhängigen Variable.<sup>142</sup>

Zunächst zeigt sich – wie nicht anders zu erwarten – ein starker branchenspezifischer Einfluss auf die Produktivität ostdeutscher Betriebe.<sup>143</sup> Die resultierenden Regressionskoeffizienten sind zumeist signifikant; auch das Vorzeichen entspricht in den meisten Fällen dem, was aufgrund der Kenntnisse über die branchenspezifischen Faktoreinsatzintensitäten erwartet werden konnte. Auffällig sind indes die insignifikanten Koeffizienten in einigen Branchen (Chemische Industrie, Holzgewerbe, Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik, Ernährungsgewerbe). Das Produktivitätsniveau in

---

<sup>140</sup> Zu beachten ist, dass im IAB-Betriebspanel die Produktivität auf Basis der Beschäftigten ermittelt wird. Arbeitzeiteffekte (z. B. durch einen hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigten) bleiben daher unberücksichtigt. Aus diesem Grund wurde in die Regressionsrechnungen auch eine Variable zum Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung aufgenommen.

<sup>141</sup> Erklärt werden nicht die Produktivitätsunterschiede zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, sondern die Produktivitätsunterschiede zwischen den Betrieben in Ostdeutschland.

<sup>142</sup> Das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,680 für Ostdeutschland und 0,568 für Westdeutschland.

<sup>143</sup> Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Ostdeutschland; getestet wurden die gleichen Zusammenhänge aber auch für die westdeutsche Wirtschaft (vgl. Tabelle 3.3.4-8).

diesen Zweigen ist also ganz offensichtlich nicht durch branchenspezifische Einflussfaktoren bestimmt; vielmehr spielen hier andere Größen die entscheidende Rolle.

Auch das jeweilige Bundesland hat einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Produktivität der Betriebe – wobei allerdings ein Betriebssitz in Sachsen entgegen einem allgemeinen Vorurteil sich nicht vorteilhaft auf die Produktivität auswirkt. Die Unterschiede zwischen den übrigen Ländern sind hingegen nur gering.

Die Vermutung, dass ein hoher Anteil qualifizierter Beschäftigter zu einer höheren Arbeitsproduktivität beiträgt, wird durch die Analyse nur teilweise bestätigt. Zwar erreichen Betriebe mit einem hohen Anteil qualifizierter Fachkräfte auch eine höhere Produktivität; gleiches gilt aber auch für Betriebe, die einen hohen Anteil ungelerneten Personals beschäftigen. Inwieweit dieses Ergebnis hohe Produktivitätsmessziffern in reinen Produktionsstätten widerspiegelt, konnte allerdings nicht geklärt werden.

Eindeutig und den Vorüberlegungen entsprechend ist hingegen der Zusammenhang zwischen Produktivität und Modernität der technischen Anlagen. Auch die Vermutung, dass Produktivität und Exporttätigkeit positiv miteinander verknüpft sind, konnte bestätigt werden.

Bedeutenden Einfluss auf die Produktivität haben Eigentumsverhältnisse und Organisationsform eines Betriebes, wobei die Vorüberlegungen durch die Regressionsergebnisse bestätigt werden. So sind Niederlassungen und Filialen von Konzernen deutlich produktiver als Einbetriebsunternehmen; der Effekt wird noch dadurch verstärkt, wenn sich diese Betriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz befinden. Anders als erwartet ist hingegen der Zusammenhang zwischen Rechtsform und Produktivitätsniveau: Nicht die Haftungsbeschränkung, sondern vor allem die Organisation als Gesellschaft (im Vergleich zu Einzelunternehmungen) ist entscheidend für die Höhe der Produktivität, denn Einzelunternehmungen können ein deutlich besseres Ergebnis erzielen. Offensichtlich ist es nicht die Risikoneigung der Unternehmenseigner, sondern das persönliche Engagement des Eigentümers, das sich produktivitätssteigernd auswirkt.

Die Berücksichtigung all dieser Einflussfaktoren führt dazu, dass ein positiver Einfluss der Betriebsgröße auf das Produktivitätsniveau in Ostdeutschland letzten Endes nicht mehr festzustellen ist.<sup>144</sup> Im Gegenteil: Größere Einheiten weisen sogar eine geringere Produktivität auf als kleinere Betriebe. Offenbar spielen Skaleneffekte in der Produktion – eine Produktivitätsdeterminante, die hier nicht direkt abgefragt worden ist – keine bedeutende Rolle für die Produktivität. Die Betriebsgröße kann somit, wie bereits angedeutet, in der Tat nur als Proxy-Variablen für andere produktivitätsrelevante Einflussgrößen gelten.

Alles in allem bestätigt sich aber auch bei den hier vorgelegten Rechnungen ein Ergebnis, das schon BELLMANN, BRUSSIG (1998) benannt hatten, nämlich dass es abseits aller Erklärungen „ostspezifische“ Faktoren geben muss, die dort zu einem geringeren Produktivitätsniveau führen. So wird durch einen Vergleich der Regressionskoeffizienten in Ostdeutschland und in Westdeutschland deutlich, dass sich die Einflussfaktoren teilweise grundlegend unterscheiden. Welche „ostspezifischen Faktoren“ allerdings den Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft verursachen, muss auch an dieser Stelle offen bleiben.

---

<sup>144</sup> In Westdeutschland ist demgegenüber ein statistisch signifikanter Einfluss gegeben.



Tabelle 3.3.4-8:

Bestimmungsgründe der Arbeitsproduktivität auf Betriebsebene in Ostdeutschland und in Westdeutschland

- Regressionskoeffizienten<sup>a,b</sup> -

Einflussvariable	Ausprägung	Ostdeutschland		Westdeutschland	
		Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte	Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte
Konstante		10,070***	104,199	10,237***	226,328
Bundesland	Thüringen	0,423***	10,554		
	Sachsen-Anhalt	0,464***	10,585		
	Mecklenburg-Vorpommern	0,564***	12,323		
	Brandenburg	0,480***	12,251		
	Berlin(Ost)	0,494***	9,035		
	Sachsen	Referenz			
	Saarland			-0,836***	-17,138
	Bayern			-0,278***	-16,688
	Baden-Württemberg			0,038***	2,402
	Rheinland-Pfalz			-0,469***	-18,222
	Hessen			-0,169***	-6,265
	Bremen			0,184***	3,759
	Niedersachsen			0,069***	3,661
	Hamburg			-0,112***	-2,299
	Schleswig-Holstein			-0,617***	-18,622
	Berlin(West)			0,281***	3,939
	Nordrhein-Westfalen			Referenz	
Branche	Ernährungsgewerbe	-0,001	-0,010	0,483***	19,073
	Textil- und Bekleidungsindustrie	-0,589***	-3,526	-0,365***	-12,535
	Papier- und Druckgewerbe	0,737***	7,782	0,145***	5,209
	Holzgewerbe	-0,112	-1,556	-0,149***	-5,240
	Chemische Industrie	0,072	1,114	-0,079**	-2,301
	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	0,600***	5,172	0,127***	4,733
	Glasgewerbe, Keramik, Steine und Erden	0,729***	11,047	0,239***	8,914
	Metallerzeugung und -bearbeitung	0,626***	8,679	-0,022	-0,793
	Recycling	0,878***	10,822	Keine Werte	
	Herstellung von Metallerzeugnissen	0,333***	6,037	0,311***	14,562
	Kraftfahrzeugbau	0,407***	3,978	-1,309***	-40,576
	Sonstiger Fahrzeugbau	-2,096***	-25,904	0,137**	2,512
	Elektrotechnik	-0,158**	-2,298	-0,160***	-5,728
	Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	-0,068	-1,075	0,159***	5,193
	Möbel, Schmuck, Musikinstrumente, Spielwaren	-0,436***	-5,151	0,100***	3,291
	Maschinenbau	Referenz		Referenz	

Fortsetzung Tabelle 3.3.4-8

Einflussvariable	Ausprägung	Ostdeutschland		Westdeutschland	
		Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte	Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte
Qualifikation	Anteil Facharbeiter	0,194***	5,666	0,055	1,453
	Anteil Qualifizierter	0,373***	5,058	1,087***	25,626
	Anteil Einfacher	-0,183	-0,961	0,619***	8,731
	Anteil Ungelernter	0,402***	5,640	0,352***	8,948
Befristung	Anteil Befristeter	0,251***	4,411	0,420***	6,106
Teilzeitbeschäftigung	Anteil Teilzeitbeschäftigte	-1,078***	-11,875	-1,124***	-30,632
Technische Anlagen	neuester Stand	0,900***	11,601	0,129***	4,738
	neu	0,835***	11,726	0,226***	9,276
	mittel	0,676***	9,281	0,174***	6,904
	alt bzw. völlig veraltet	Referenz		Referenz	
Export	Anteil des Exports (EWU, Ausland) am Umsatz	0,006***	7,989	0,006***	21,174
Organisationsform	Zentrale/Hauptverwaltung	0,106*	1,877	-0,476***	-25,158
	Niederlassung/Filiale	0,182***	3,663	-0,103***	-5,514
	Mittelinstantz	0,274	1,003	0,021	0,334
Eigentumsform	Ein-Betriebs-Unternehmen	Referenz		Referenz	
	Westdeutsch	0,321***	8,699	Referenz	
	Ostdeutsch	Referenz		-0,794***	-3,675
	Ausländisch	0,951***	16,110	0,025	1,166
	Öffentlich	0,094	0,277	0,259	0,571
Rechtsform	kein Mehrheitseigentümer	0,209	1,839	0,563***	6,614
	nicht bekannt	0,794***	6,626	-0,334***	-3,269
	Personengesellschaft	-0,621***	-6,930	0,766***	29,081
	GmbH	-0,210***	-4,471	0,668***	30,200
	Kapitalgesellschaft	-0,240**	-2,082	0,724***	19,667
	Körperschaft öffentlichen Rechts	Keine Werte		0,298	0,521
	Sonstige Rechtsform	-0,397	-0,952	0,612***	8,658
Betriebsgröße	Einzelunternehmen	Referenz		Referenz	
	1 bis 4 Beschäftigte	-0,477***	-5,726	Keine Werte	
	5 bis 9 Beschäftigte	Referenz		0,599***	14,086
	10 bis 19 Beschäftigte	-0,819***	-12,382	0,012	0,513
	20 bis 49 Beschäftigte	-0,415***	-6,454	-0,323***	-16,958
	50 bis 99 Beschäftigte	-0,494***	-7,384	Referenz	
	100 bis 199 Beschäftigte	-0,468***	-6,350	-0,060***	-3,307
	200 bis 499 Beschäftigte	-0,765***	-10,089	0,086***	4,357
	500 bis 999 Beschäftigte	-0,826***	-7,002	0,407***	13,178
	1 000 bis 4 999 Beschäftigte	-0,030	-0,221	0,472***	11,735
5 000 und mehr Beschäftigte	Keine Werte		0,952***	6,301	

<sup>a</sup> Signifikante Größen: \* Signifikanzniveau 10%, \*\* Signifikanzniveau 5%, \*\*\* Signifikanzniveau 1%. – <sup>b</sup> Abhängige Variable: logarithmierte Arbeitsproduktivität.

Quellen: IAB-Betriebspanel 2000; Berechnungen des IWH.

### 3.3.5 Funktionale Struktur der ostdeutschen Industrie

#### *Fragestellung*

Wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, liegt die ostdeutsche Industrie trotz eines rasanten Aufholprozesses bei der Produktivität noch weit hinter der Industrie in den alten Bundesländern zurück. Die Ursachen dafür sind vielfältiger Art, die natürlich miteinander verzahnt sind. Wenn, wie dargelegt, die Produktivität der kleinen Unternehmen im Schnitt geringer ist als die der großen Unternehmen, dann hängt das auch mit der Altersstruktur der Unternehmen zusammen. Denn junge Unternehmen sind in der Regel klein. Die großen Unternehmen haben dagegen eine längere Entwicklung hinter sich, in der sie, zu dem was sie sind, heranwachsen konnten. Sie können oft Losgrößenvorteile bei der Produktion erzielen, und wegen ihrer Marktstellung sind sie nicht selten in der Lage, höhere Preise als jene Konkurrenten erzielen, die noch nicht über eine solche Reputation und einen Bekanntheitsgrad wie sie verfügen. Die Größenstruktur steht zudem in einem Zusammenhang mit der Sektorstruktur. In manchen Wirtschaftszweigen finden sich relativ viele kleine und Unternehmen mittlerer Größe – etwa weil hier üblicherweise in kleinen Serien produziert und der Marktzugang vergleichsweise einfach ist. In anderen Sektoren wird das Bild dagegen stark von Großbetrieben bestimmt, denn bestimmte Produktionen (wie die Herstellung von chemischen Grundstoffen oder der Bau seetauglicher Frachtschiffe) erfordern großbetriebliche Einheiten. Auch gibt es eine Abhängigkeit zwischen der Größe der Unternehmen und ihren Absatzmärkten. So sind große Unternehmen vergleichsweise stark auf internationale Märkte ausgerichtet. Bei kleinen, insbesondere jungen Unternehmen ist dagegen nicht selten der Absatzradius räumlich eng begrenzt. Wegen der Interdependenz von regionalen Produktivitäts-, Einkommens- und Preisniveaus bedeutet das für auf die lokale Märkte in Ostdeutschland ausgerichteten Unternehmen, dass sie nur vergleichsweise geringe Preise für ihre Güter erzielen können. Deshalb erreichen sie – nach den üblicherweise verwendeten Messkonzepten – eine geringere Produktivität als ähnliche Unternehmen etwa in wirtschaftlich starken Regionen der alten Bundesländer.<sup>145</sup>

Im Folgenden soll es um einen Aspekt gehen, dem bisher bei der Erklärung des Produktivitätsrückstandes des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes wenig Beachtung geschenkt wurde: der funktionalen Struktur. Verwendet wird dieser Begriff u. a. in der Betriebswirtschaftslehre, und hier wird damit die Gliederung von Unternehmen bzw. von Betrieben nach ihren einzelnen Aufgabenbereichen, also nach Funktionen wie Fertigung, Vertrieb, Forschung und Entwicklung bezeichnet. Übertragen auf die Regionalforschung wird damit die funktionale Arbeitsteilung zwischen Regionen in den Blickwinkel genommen, denn die einzelnen Funktionen von Unternehmen sind regional keineswegs gleichmäßig verteilt; vielmehr zeigen sich regionale Konzentrationen (BADE

---

<sup>145</sup> Wegen der geringen Produktivität sind die Erwerbseinkommen niedrig, und das spiegelt sich vornehmlich bei lokal handelbaren Gütern in relativ geringen Güterpreisen wider. Generell ist deshalb das Preisniveau niedriger als in den alten Bundesländern – was den Produktivitätsvergleich verzerrt.

(1979)) – nicht zuletzt von Headquarter-Funktionen (MEYER-KRAHMER u. a. (1984)).

Deshalb soll untersucht werden, welche Rolle der ostdeutschen Industrie in der funktionalen regionalen Arbeitsteilung bisher zukommt. Denn mit dem Zusammenbruch der DDR-Industrie zerrissen die industriellen Beziehungen der Kombinatbetriebe sowohl untereinander als auch mit Partnern im Ausland. Die Industrie zwischen Ostsee und Erzgebirge musste sich von daher in der regionalen Arbeitsteilung neu positionieren. Der industrielle Neuaufbau wurde im Wesentlichen zum einen durch Existenzgründungen vorangetrieben, zum anderen durch das Engagement von Unternehmen aus den alten Bundesländern und aus dem Ausland, die Treuhandbetriebe erwarben oder neue Betriebe ansiedelten. Diese Unternehmen sind – wie es auch nicht anders zu erwarten war – nicht mit ihren Unternehmenszentralen in die neuen Bundesländer umgesiedelt, sondern sie haben in der Regel Zweigwerke errichtet, die oft in ihren Konzern bzw. Unternehmensverbund integriert wurden. So ist es wahrscheinlich, dass sich in Ostdeutschland im Vergleich zu den alten Bundesländern in überdurchschnittlichem Maße Fertigungsfunktionen und einfache, mit der Fertigung unmittelbar verbundene Funktionen (etwa Transport, Wartung oder Reinigung) finden. Entsprechend wäre an Headquarter-Funktionen (wie Forschung und Entwicklung, Management, Marketing) nur wenig vorhanden.

Für die Analyse hier stehen allerdings keine Daten zur Verfügung, die eine genaue Auskunft über die Struktur von Unternehmensfunktionen geben können. Eine Möglichkeit wäre, die Beschäftigten nach ihren ausgeübten Berufen zu gliedern. Allerdings ist bei vielen Berufen die Zuordnung zu einer bestimmten betrieblichen Funktion nicht eindeutig möglich; deshalb entstehen bei einer entsprechenden Klassifikation erhebliche Unschärfen. Besser sind daher Daten, die direkt die funktionale Zuordnung der Beschäftigten abbilden. Solche Informationen liegen für die Analyse in der erforderlichen Gliederung und Aktualität allerdings nicht vor.<sup>146</sup> Deshalb werden hier vor allem andere Merkmale zur Gliederung der Beschäftigten verwendet: die Unterteilung nach Arbeitern und Angestellten und deren Strukturierung nach einzelnen Leistungsgruppen. Zwar werden funktionale Strukturen auf diese Weise nur indirekt und nur näherungsweise erfasst; für den Untersuchungszweck dürfte dieses Verfahren aber hinreichend sein.

### ***Ergebnisse***

Eine regionale Aufspaltung von Unternehmensfunktionen ist naturgemäß nur bei Mehrbetriebsunternehmen möglich – bei denen es sich zumeist um große und um Unternehmen mittlerer Größe handelt. Deren einzelne, regional verteilten Betriebe können freilich eine sehr unterschiedliche Größe aufweisen. Betriebsstätten von Mehrbetriebs-

---

<sup>146</sup> Die Zuordnung der Erwerbstätigen zu betrieblichen Funktionen wird durch den Mikrozensus erhoben. Generell werden dessen Individualdaten (genauer: eine 70% Stichprobe davon) für wissenschaftliche Zwecke zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig sind solche Daten aber nur bis zum Jahr 1997 verfügbar – und das ist zu wenig zeitnah.

unternehmen haben in der Industrie der neuen Bundesländer ein großes Gewicht. Denn im Zuge der Privatisierung der ehemaligen Kombinate gingen zahlreiche, insbesondere größere Betriebe an Unternehmen aus den alten Bundesländern und dem Ausland. Zudem gab es seitens dieser Gruppe von Unternehmen eine Reihe von Neuansiedlungen. Mehrbetriebsunternehmen mit Hauptsitz in den neuen Bundesländern gibt es dagegen kaum – und, von wenigen Fällen<sup>147</sup> abgesehen, fast gar keine, die Betriebsstätten außerhalb der neuen Bundesländer besitzen.

Auf Betriebe im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen entfällt zwar nur ein Fünftel der Betriebe bzw. der Unternehmen der ostdeutschen Industrie, aber immerhin die Hälfte der Arbeitsplätze. An diesem Verhältnis hat sich seit Mitte der neunziger Jahre kaum etwas verändert (DIW, IfW, IWH (1999)). Die Bedeutung dieser Betriebe – gemessen am Anteil der Arbeitsplätze – variiert zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr stark (vgl. Abbildung 3.3.5-1). Von vergleichsweise geringer Bedeutung sind Betriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz im Bekleidungs-gewerbe, bei der Herstellung von Metallerzeugnissen sowie bei der Herstellung von Möbeln, Schmuck, Sportgeräten, Spielwaren. Ein großes Gewicht haben sie dagegen im „Sonstigen Fahrzeugbau“, einem Industriezweig, der sich im Wesentlichen aus dem Schienenfahrzeugbau, dem Schiffbau und dem Luft- und Raumfahrzeugbau zusammensetzt, und in dem große Betriebe das Bild bestimmen. Ebenfalls stark vertreten sind Betriebe im Besitz ausländischer oder westdeutscher Unternehmen in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik, der Chemischen Industrie sowie im Verlags- und Druckgewerbe, in dem westdeutsche Zeitungs- und Zeitschriftenverlage eine große Rolle spielen.

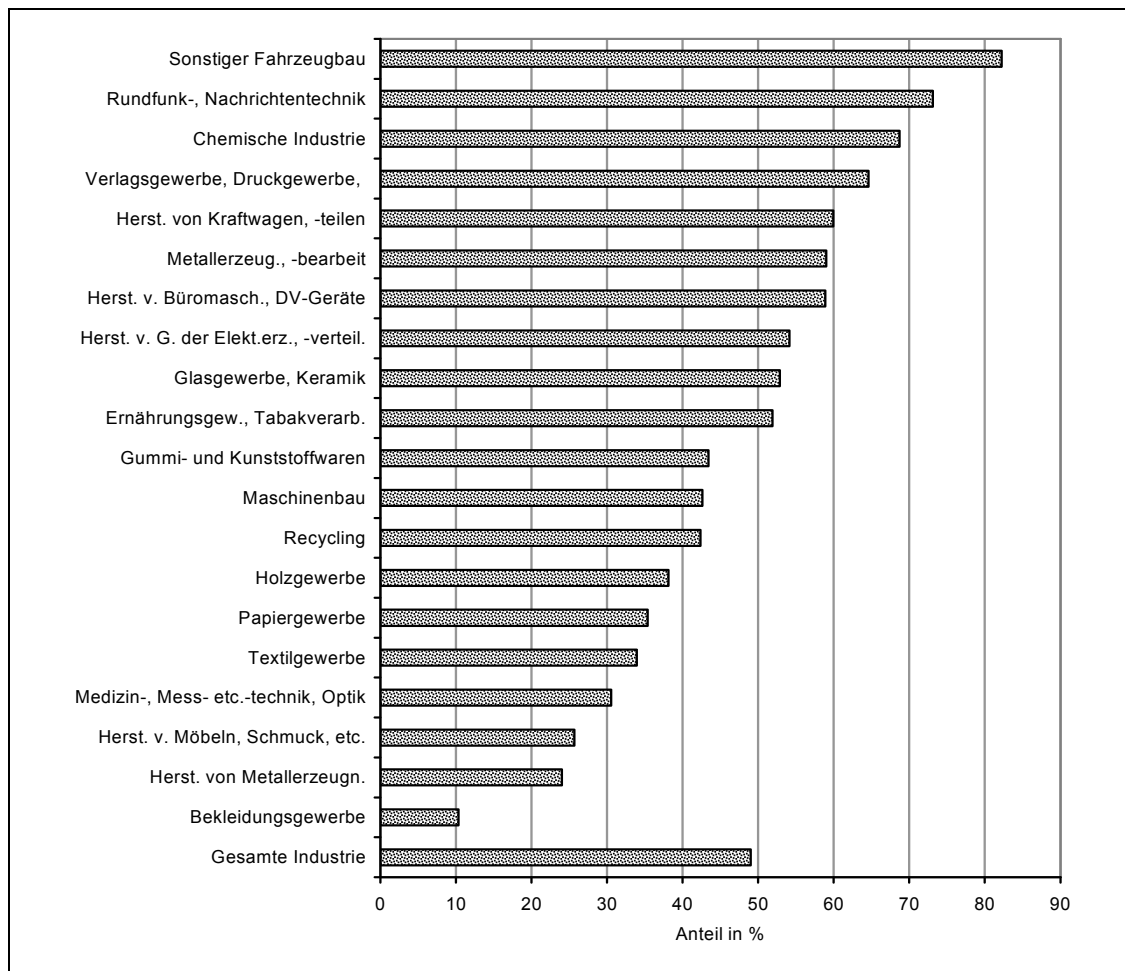
Weil Arbeiter in der Industrie im Wesentlichen auf Feldern wie dem Transport, der Lagerhaltung und insbesondere der Fertigung tätig sind, lässt ein hoher Anteil an Arbeitern an allen Beschäftigten auf ein starkes Gewicht von ausführenden Funktionen schließen. Und der Vergleich zeigt, dass im Jahr 2001 in den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten in den alten Bundesländern die Arbeiter 62% der Beschäftigten ausmachten, in den neuen Bundesländern waren es dagegen reichlich 70% (vgl. Tabelle 3.3.5-1).<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Wie der Jenoptik AG oder der Kellerei Rotkäppchen.

<sup>148</sup> Zu berücksichtigen wären bei diesem Vergleich auch die Selbständigen (sowie die mithelfenden Familienangehörigen), denen in aller Regel dispositive Aufgaben zufallen. In Kleinbetrieben üben sie nicht selten diese Aufgaben allein aus. Allerdings sind keine aktuellen amtlichen Angaben über die Selbständigen in der Industrie verfügbar. Nach den Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die Daten nur für das gesamte Verarbeitende Gewerbe ausweist, ist in den neuen Bundesländern der Anteil der Selbständigen in diesem Wirtschaftszweig – was angesichts der hier vergleichsweise kleinbetrieblichen Struktur zu erwarten war – deutlich höher als in Westdeutschland. So waren dort im Jahr 2000 lediglich 3,5% aller Erwerbstätigen selbständig, in Ostdeutschland waren es dagegen 6,5%. Weil allerdings kleine Handwerksbetriebe innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern ein sehr viel größeres Gewicht als in Westdeutschland haben, dürfte der Unterschied bei der Selbständigenquote im Falle der Industrie viel geringer ausfallen.

Abbildung 3.3.5-1:  
Anteil der auf Betriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz befindlichen Betriebe an den Beschäftigten, 2000



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Höhere Arbeiteranteile als in den alten Bundesländern zeigen sich in fast allen Industriezweigen. Die einzige Ausnahme ist das Druckerei- und Verlagsgewerbe, bei dem im Westen wie im Osten die Angestellten die Mehrheit der Beschäftigten ausmachen. In dieser Branche haben wohl die mit dem Verlagswesen zusammenhängenden Tätigkeiten eine größere Bedeutung als die Fertigung. Besonders groß sind die Ost-West-Unterschiede hinsichtlich der Arbeiteranteile bei der Chemischen Industrie und bei der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik, also bei solchen Branchen, in denen Betriebe westdeutscher oder ausländischer Unternehmen stark das Bild prägen. Dasselbe gilt für den Sonstigen Fahrzeugbau sowie für die Herstellung von Büromaschinen, EDV-Geräten und -komponenten. Schon anhand dieses Befundes lässt sich wohl der Schluss ziehen, dass westdeutsche und ausländische Unternehmen in den neuen Bundesländern in recht starkem Maße ihre Betriebe auf ausführende Funktionen ausgerichtet haben. Das gilt offenkundig aber nicht für das Verlags- und Druckgewerbe.

Tabelle 3.3.5-1:  
Anteil der Arbeiter an allen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands  
und Westdeutschlands

Gewerbebezüge	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	1997	1999	2001	1997	1999	2001
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	65,4	65,5	68,7	62,2	61,5	61,5
Textilgewerbe	77,9	79,2	79,3	69,3	68,9	68,8
Bekleidungsgewerbe	75,6	76,8	71,9	64,3	61,3	57,1
Holzgewerbe	79,5	80,4	80,0	75,2	74,6	74,0
Papiergewerbe	74,4	75,0	76,4	70,8	70,8	70,8
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	41,3	42,8	42,9	46,9	45,1	43,3
Chemische Industrie	56,7	58,3	57,9	45,9	45,1	44,7
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	75,3	76,1	76,9	71,9	72,1	72,2
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	73,8	73,2	72,7	69,9	69,2	68,6
Metallerzeugung und -bearbeitung	77,5	78,5	79,3	73,9	74,4	74,6
Herstellung von Metallerzeugnissen	75,9	77,2	78,0	71,1	71,4	71,9
Maschinenbau	65,2	66,5	67,5	59,6	58,9	58,8
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen, etc.	64,1	64,2	63,1	53,3	52,4	51,5
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung, u. Ä.	66,2	68,6	69,9	57,3	57,8	57,0
Rundfunk- Fernseh- und Nachrichtentechnik	63,6	58,9	57,0	51,2	45,8	44,0
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	61,9	61,1	58,8	51,2	49,4	48,2
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	79,9	82,7	82,2	73,7	72,8	71,7
Sonstiger Fahrzeugbau	72,7	71,3	70,8	61,3	60,3	58,5
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, etc.; Recycling	77,8	78,3	77,7	71,9	71,0	69,8
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	69,2	70,1	70,6	63,0	62,5	62,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

In Branchen dagegen, in denen eigenständige ostdeutsche Unternehmen ein vergleichsweise großes Gewicht haben, sind die Unterschiede bei den Arbeiteranteilen zwischen Ost und West insgesamt geringer – gleichwohl sind sie nicht unerheblich. Woran das liegt, lässt sich hier nicht klären. Vielleicht fallen nicht wenigen eigenständigen Betrie-

ben vornehmlich ausführende Funktionen im Rahmen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung zu – etwa als nach Vorgabe produzierender Zulieferer, sei es, dass die Kunden in der Region, sei es, dass sie in anderen Gebieten angesiedelt sind. Möglicherweise spielt auch eine Rolle, dass nicht wenige der durch Neugründung entstandenen eigenständigen Betriebe sich auf solche Produktionen ausgerichtet haben, bei denen der Marktzugang vergleichsweise einfach ist – sodass etwa wenig Aufwendungen beispielsweise für Marketing oder für Forschung und Entwicklung erforderlich sind.

In Ostdeutschland hat sogar – wenn auch nur leicht – der Arbeiteranteil in den letzten Jahren noch zugenommen, in Westdeutschland ist er im Gegensatz dazu – dem langfristigen Trend folgend – etwas geschrumpft. Offenbar ging in den neuen Bundesländern das kräftige Produktionswachstum mit einer überproportionalen Ausweitung ausführender Funktionen einher.

Einen genaueren Einblick in die Beschäftigungsstrukturen erlaubt die amtliche Statistik der Löhne und Gehälter, in der die Arbeiter und die Angestellten nach Leistungsgruppen unterteilt werden. Dieses Zahlenwerk, das allerdings nur auf einer Stichprobenerhebung<sup>149</sup> beruht, informiert u. a. über die Arbeitnehmer in Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 10 Beschäftigten; Handwerksbetriebe sind hier nicht einbezogen.

Ein Blick auf die einzelnen Leistungsgruppen der Arbeiter lässt erkennen, dass in der Industrie der neuen Bundesländer der Anteil der Facharbeiter (einschließlich gewerblich beschäftigter Meister sowie gut qualifizierter Vorarbeiter) geringer ist als in der westdeutschen (vgl. Tabelle 3.3.5-2). Entsprechend gibt es dort relativ viele angelernte Arbeiter. Hilfsarbeiter indes, also Beschäftigte, die sehr einfache Tätigkeiten ausüben, sind nach der amtlichen Statistik in der Industrie Ostdeutschlands unterrepräsentiert. Freilich: Die Produktivität angelernter Arbeitern unterscheidet sich nicht stark von der von Hilfsarbeitern. Die Übergänge zwischen beiden Gruppen sind nicht selten fließend. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass nach der Wende in den Treuhandbetrieben tarifliche Eingruppierungen vorgenommen wurden, die für die Beschäftigten vor allem in den unteren Lohngruppen recht günstig ausfielen. Das könnte bis heute nachwirken.

Zwischen den einzelnen Branchen der Industrie in Ostdeutschland zeigt sich eine enorme Streuung zwischen den Beschäftigungsstrukturen der Arbeiter. So reicht der Anteil der Facharbeiter von etwas mehr als 20% bei der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren bis hin zu fast 80% beim Sonstigen Fahrzeugbau. Deutlich geringer fallen die Unterschiede bei einem Ost-West-Vergleich der einzelnen Industriezweige aus.

Entscheidend für die Fragestellung ist freilich nicht die Beschäftigungsstruktur der Arbeiter, sondern der Anteil derjenigen Personen an allen Erwerbstätigen in der Industrie, die dispositive Aufgaben wahrnehmen. Solche Erwerbstätige haben in der Regel – die Selbständigen außer Acht gelassen – den Status eines Angestellten. Zwar liefert die

---

<sup>149</sup> In den alten Bundesländern besteht die Stichprobe aus 9% und in den neuen Bundesländern aus 16% der Grundgesamtheit.



Lohnstatistik über die – meist dünn besetzte – Leitungsspitze der Unternehmen keine Informationen, wohl aber über die darunter liegende funktionale Ebene. Zu diesen zäh-

Tabelle 3.3.5-2:

## Struktur der Arbeiter in der ostdeutschen und der westdeutschen Industrie

- in % -

	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Fach- arbeiter <sup>a</sup>	angelernte Arbeiter <sup>b</sup>	Hilfs- arbeiter <sup>c</sup>	Leistungs- gruppe 1	Leistungs- gruppe 2	Leistungs- gruppe 3
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	38,8	48,1	21,1	38,2	32,7	29,2
Textilgewerbe	33,0	59,0	8,0	32,7	52,7	14,6
Bekleidungsgewerbe	56,7	38,5	4,9	23,0	60,5	16,6
Holzgewerbe	28,0	52,8	19,3	40,3	40,3	19,4
Papiergewerbe	38,4	49,1	12,5	44,8	43,0	12,3
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	42,2	41,0	16,8	53,3	31,1	15,6
Chemische Industrie	56,9	33,2	9,9	51,3	35,2	13,5
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	20,7	64,6	14,7	29,2	42,4	28,4
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	42,2	47,7	10,2	38,6	41,9	19,5
Metallerzeugung und -bearbeitung	51,5	41,9	6,6	51,8	37,8	10,4
Herstellung von Metallerzeugnissen	44,0	44,0	12,1	41,5	34,7	23,7
Maschinenbau	62,4	30,1	7,5	64,3	24,7	11,0
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen etc.	37,6	47,6	14,8	41,5	34,2	24,3
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. Ä.	36,2	44,8	19,1	41,9	33,6	24,5
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	35,4	58,6	6,0	37,4	39,9	22,7
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	45,7	41,8	12,5	44,1	30,1	25,8
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	55,3	35,8	8,9	63,1	27,8	9,2
Sonstiger Fahrzeugbau	77,5	20,6	1,9	84,3	13,5	2,3
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, etc.; Recycling	30,0	53,3	16,8	34,0	42,2	23,8
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	44,7	43,5	11,9	49,4	33,6	17,0

<sup>a</sup> Leistungsgruppe 1. – <sup>b</sup> Leistungsgruppe 2. – <sup>c</sup> Leistungsgruppe 3.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

len entsprechend qualifizierte Angestellte mit eingeschränkten Dispositionsbefugnissen im kaufmännischen Bereich, als auch hochqualifizierte Angestellte in speziellen Unternehmensteilen – etwa der Forschung und Entwicklung sowie im Marketing. An der Größe der Gruppe all dieser Angestellten<sup>150</sup> dürfte sich näherungsweise ablesen lassen, in welchem Maße Headquarter-Funktionen wahrgenommen werden.

In der ostdeutschen Industrie ist die Gruppe dieser Angestellten deutlich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 3.3.5-3). Besonders groß ist der Rückstand im Kraftfahrzeugbau und bei der Nachrichtentechnik – beides Industriezweige, in denen ein großer Teil der Arbeitsplätze auf Betriebe im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen entfällt. Zu dieser Gruppe von Branchen zählen auch der Sonstige Fahrzeugbau, die Herstellung von Büromaschinen, EDV-Geräten und -komponenten sowie die Metallerzeugung – und auch in diesen Branchen finden sich Angestellte mit Dispositionsbefugnissen in geringerem Maße als in den alten Bundesländern. In der Chemischen Industrie, in der ebenfalls Betriebe von Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb Ostdeutschlands stark vertreten sind, zeigen sich vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen Ost und West bei der Struktur der Angestellten. Allerdings gibt es diesem Industriezweig in Ostdeutschland vergleichsweise wenige Angestellte.

Keine großen Differenzen zu Westdeutschland zeigt indes der Strukturvergleich der Angestelltenbeschäftigung bei einer Reihe derjenigen Industriezweige, in denen in Ostdeutschland der aller größte Teil der Arbeitsplätze auf eigenständige Betriebe entfällt. Das gilt beispielsweise für die Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren, Musikinstrumenten, die Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik sowie Optik oder das Holzgewerbe. Im Bekleidungs-gewerbe, ein allerdings kleiner Industriezweig, ist der Anteil der Angestellten mit Dispositionsbefugnissen sogar deutlich höher als in Westdeutschland.

Festzuhalten ist, dass es in der ostdeutschen Industrie vergleichsweise viele Arbeiter gibt, und dass sich unter den Angestellten relativ wenige „höhere“ Angestellte befinden. Beide Befunde weisen in die selbe Richtung: Die ostdeutsche Industrie ist deutlicher als die in Westdeutschland auf ausführende Funktionen ausgerichtet; dispositive Funktionen sind unterrepräsentiert. Werden die beiden bisher für die Analyse verwendeten Datenquellen zusammengeführt<sup>151</sup>, dann zeigen sich im Vergleich zur Industrie der alten Bundesländer erhebliche Strukturunterschiede (vgl. Abbildung 3.3.5-2).

---

<sup>150</sup> Von der amtlichen Statistik werden sie zur „Leistungsgruppe II“ zusammengefasst.

<sup>151</sup> Dabei ist zu bedenken, dass die Lohn- und Verdienststatistik Angaben über Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten (ohne Handwerk) enthält, die Monatsberichterstattung über das Verarbeitende Gewerbe informiert dagegen über Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten (einschließlich Handwerk). Diese Unterschiede sind aber wohl unerheblich. Wenig von Bedeutung dürfte zudem sein, dass es sich bei den verwendeten Angaben über die Größe der Gruppe der Arbeiter wie die der Angestellten um Jahreszahlen handelt, während es bei den Angaben über die Leistungsgruppen Daten für jeweils den Juli sind. Beschäftigungsstrukturen ändern sich im Laufe eines Jahres kaum, und der Juli dürfte recht gut den Jahresdurchschnitt widerspiegeln.

Tabelle 3.3.5-3:  
Struktur der Angestellten in der ostdeutschen und der westdeutschen Industrie

Industriezweige	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Ange- stellte in verant- wortlicher Tätigkeit mit Disposi- tionsbe- fugnissen <sup>a</sup>	Qualifi- zierte, selbständig arbeitende Angestellte ohne Entschei- dungs- befugnis <sup>b</sup>	Ange- stellte in einfacher Tätigkeit <sup>c</sup>	Ange- stellte in verant- wortlicher Tätigkeit mit Disposi- tionsbe- fugnissen <sup>a</sup>	Qualifi- zierte, selbständig arbeitende Angestellte ohne Entschei- dungsbe- fugnis über andere <sup>b</sup>	Ange- stellte in einfacher Tätigkeit <sup>c</sup>
<i>Struktur (Zeilenanteile in %) im Juli 2001</i>						
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	24	48	29	28	49	22
Textilgewerbe	25	49	26	27	46	27
Bekleidungs-gewerbe	29	42	30	22	48	30
Holzgewerbe	27	47	26	27	45	29
Papiergewerbe	32	44	24	31	52	17
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	20	59	21	27	55	18
Chemische Industrie	30	44	27	31	50	18
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	27	44	29	30	49	21
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	30	51	20	32	48	20
Metallerzeugung und -bearbeitung	46	41	13	54	35	11
Herstellung von Metallerzeugnissen	31	49	21	35	45	20
Maschinenbau	32	51	17	40	44	16
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen etc.	37	42	21	48	38	14
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. Ä.	36	48	16	49	38	13
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	36	33	32	56	33	10
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	41	44	16	40	42	19
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	33	49	18	49	44	6
Sonstiger Fahrzeugbau	45	48	8	56	36	8
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, etc.; Recycling	25	46	29	26	47	27
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	31	47	22	39	45	16

Fortsetzung Tabelle 3.3.5-3

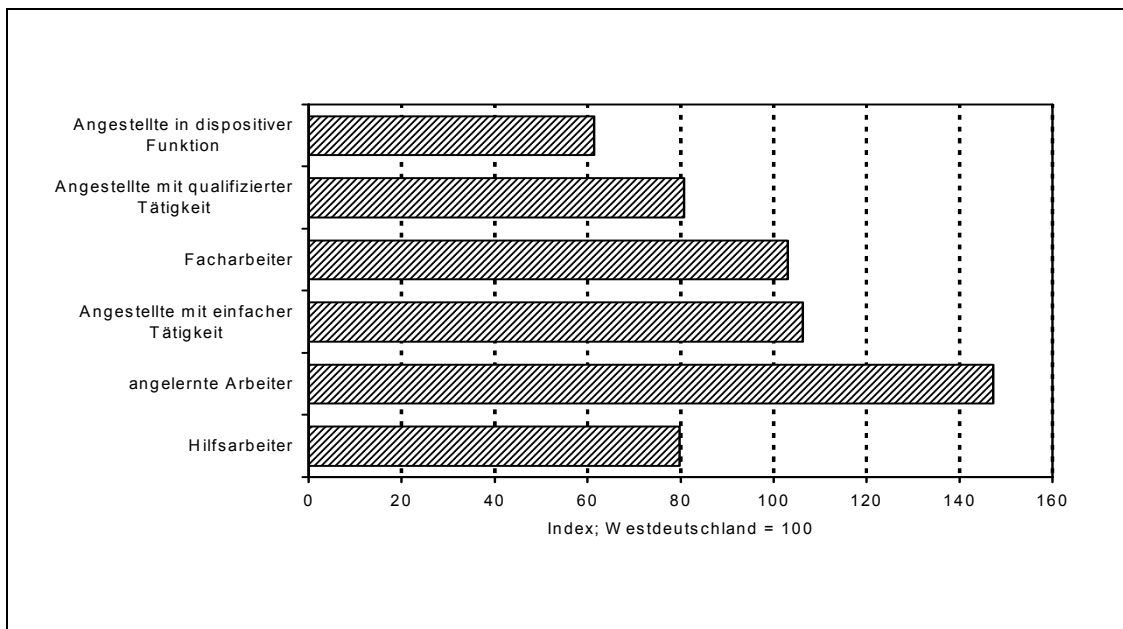
Industriezweige	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Ange- stellte in verant- wortlicher Tätigkeit mit Disposi- tionsbe- fugnissen <sup>a</sup>	Qualifi- zierte, selbständig arbeitende Angestellte ohne Entschei- dungs- befugnis <sup>b</sup>	Ange- stellte in einfacher Tätigkeit <sup>c</sup>	Ange- stellte in verant- wortlicher Tätigkeit mit Disposi- tionsbe- fugnissen <sup>a</sup>	Qualifi- zierte, selbständig arbeitende Angestellte ohne Entschei- dungsbe- fugnis über andere <sup>b</sup>	Ange- stellte in einfacher Tätigkeit <sup>c</sup>
	<i>Veränderung gegenüber Juli 1997 in Prozentpunkten</i>					
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	0	2	-1	1	-3	1
Textilgewerbe	5	-3	-2	6	-3	-3
Bekleidungs-gewerbe	9	-7	-2	1	0	-2
Holzgewerbe	-10	1	9	2	-2	1
Papiergewerbe	5	-5	-1	0	1	-1
Verlags-gewerbe, Druck-gewerbe, Vervielfältigung	-3	5	-2	2	-2	0
Chemische Industrie	6	-7	1	1	-2	0
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	1	-6	5	2	-1	-1
Glas-gewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	-3	3	-1	3	-3	1
Metallerzeugung und -bearbeitung	-1	1	0	2	-1	-1
Herstellung von Metallerzeugnissen	0	1	-1	-2	1	0
Maschinenbau	2	-2	0	1	-1	1
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen etc.	-7	-3	10	0	-2	2
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. Ä.	-7	1	6	1	-2	1
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	-6	-12	18	0	-2	2
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	-9	3	6	1	-3	4
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	10	-6	-4	-2	2	-1
Sonstiger Fahrzeugbau	13	-9	-4	0	1	-1
Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, etc.; Recycling	-6	-1	6	1	1	-3
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	1	-2	2	0	-1	0

<sup>a</sup> Leistungsgruppe II. – <sup>b</sup> Leistungsgruppe III. – <sup>c</sup> Leistungsgruppen IV und V.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 3.3.5-2:

Beschäftigtenstruktur in der ostdeutschen Industrie im Vergleich zur Beschäftigtenstruktur in der westdeutschen Industrie, westdeutsche Industrie = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Informationen über die funktionale Struktur der ostdeutschen Industrie liefern auch die Ergebnisse der DIW-Umfragen. Dabei wurden die Unternehmen auch danach befragt, welche Leistungen sie in ihrem Betrieb benötigen, welche sie davon selbst erbringen, welche sie von Anderen beziehen, und von wo sie diese beziehen. Ausgeklammert blieben naturgemäß die Produktion und die Fertigung, weil solche Leistungen von jedem Unternehmen erbracht werden. Verglichen werden die eigenständigen Unternehmen mit den Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen.

Bei den eigenständigen Unternehmen fällt auf, dass ein höherer Anteil als von den übrigen Unternehmen bestimmte Leistungen wie die Entwicklung von Produktionsverfahren, Produktentwicklung, Marktforschung oder die Unternehmensberatung nicht benötigt (vgl. Tabelle 3.3.5-4). Im Vergleich zur Umfrage von 1995 war das bei der Erhebung im Sommer 2000 indes weniger häufig der Fall. Von denjenigen eigenständigen Unternehmen, die Produktentwicklung, Verfahrensentwicklung, Marktforschung, Verkauf und Vertrieb und Datenverarbeitung benötigen, erbringen die meisten diese Leistungen selbst. Zugekauft werden oft Transportleistungen, die Steuer- und die Unternehmensberatung, Weiterbildungsmaßnahmen sowie Werbung. Nicht selten – und im Vergleich zu 1995 vermehrt – wird dabei auf Anbieter aus der Region zurückgegriffen, nicht selten werden solche Leistungen aber auch aus anderen Gebieten bezogen. Auf die Dienste anderer Teile eines Unternehmensverbundes können sich nur wenige der eigenständigen ostdeutschen Unternehmen stützen, denn es gibt nur wenige Mehrbetriebsunternehmen in ostdeutschem Besitz.

Tabelle 3.3.5-4:

Eigenständige ostdeutsche Industrieunternehmen nach ihrem Bedarf an ausgewählten Dienstleistungen und dem Bezug an diesen Dienstleistungen im Jahr 2000

	Leistung wird benötigt und überwiegend... <sup>a</sup>				Leistung wird nicht benötigt
	im Betrieb selbst erstellt	aus dem Unternehmensverbund/ Konzern bezogen	von fremden Unternehmen mit Sitz ... bezogen		
			in der näheren Umgebung	anderorts	
	<i>Anteil der Betriebe (Zeilenanteil in %), 2000</i>				
Produktentwicklung	63	4	4	12	22
Verfahrensentwicklung	54	4	4	13	28
Marktforschung	63	6	5	12	18
Werbung	54	4	30	11	7
Verkauf und Vertrieb	85	3	4	8	6
Transport	36	1	50	19	4
Datenverarbeitung	62	3	26	10	5
Beratung über Unternehmensentwicklung	18	5	28	24	29
Steuerberatung	5	2	60	34	1
Weiterbildung der Mitarbeiter	43	4	31	30	7
	<i>Anteil der Betriebe (Zeilenanteil in %), 1995</i>				
Produktentwicklung	63	3	4	11	24
Verfahrensentwicklung	56	3	3	11	32
Marktforschung	64	4	3	13	20
Werbung	50	2	28	20	9
Verkauf und Vertrieb	78	2	4	15	8
Transport	36	1	49	25	5
Datenverarbeitung	59	3	21	16	10
Beratung über Unternehmensentwicklung	18	4	20	33	30
Steuerberatung	4	1	49	51	2
Weiterbildung der Mitarbeiter	35	3	25	33	13

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Ein anderes Bild zeigt sich dagegen bei den Betrieben im Besitz einer westdeutschen oder ausländischen Muttergesellschaft (vgl. Tabelle 3.3.5-5). Zwar gibt es unter ihnen recht viele, die die bei der Erhebung abgefragten Leistungen selbst erbringen. So betreibt immerhin die Hälfte selbst Forschung und Entwicklung; und zwei Drittel sorgen selbst für Verkauf und Vertrieb. Doch ein großer Teil bezieht insbesondere die gemein-

Tabelle 3.3.5-5:

Ostdeutsche Industrieunternehmen im Besitz von westdeutschen oder ausländischen Unternehmen nach ihrem Bedarf an ausgewählten Dienstleistungen dem Bezug an diesen Dienstleistungen im Jahr 2000

	Leistung wird benötigt und überwiegend... <sup>a</sup>				Leistung wird nicht benötigt
	im Betrieb selbst erstellt	aus dem Unternehmensverbund/ Konzern bezogen	von fremden Unternehmen mit Sitz ... bezogen		
			in der näheren Umgebung	anderorts	
	<i>Anteil der Betriebe (Zeilenanteil in %), 2000</i>				
Produktentwicklung	54	32	1	7	13
Verfahrensentwicklung	50	30	2	10	14
Marktforschung	42	43	1	10	9
Werbung	36	38	13	12	8
Verkauf und Vertrieb	67	30	2	3	4
Transport	24	9	54	24	2
Datenverarbeitung	52	36	11	9	1
Beratung über Unternehmensentwicklung	14	49	3	18	21
Steuerberatung	4	38	15	46	1
Weiterbildung der Mitarbeiter	39	27	23	29	3
	<i>Anteil der Betriebe (Zeilenanteil in %), 1995</i>				
Produktentwicklung	57	29	1	8	15
Verfahrensentwicklung	48	28	2	10	20
Marktforschung	46	39	1	10	11
Werbung	38	34	15	15	9
Verkauf und Vertrieb	67	26	2	6	8
Transport	26	6	48	33	3
Datenverarbeitung	55	30	10	15	4
Beratung über Unternehmensentwicklung	13	47	2	20	24
Steuerberatung	7	32	13	51	2
Weiterbildung der Mitarbeiter	33	30	16	34	6

<sup>a</sup> Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

hin als höherwertig bezeichneten Dienstleistungen (Marktforschung, Werbung, Datenverarbeitung sowie auch Forschung und Entwicklung) aus dem Konzern oder Unternehmensverbund. Und im Vergleich zur 1995 durchgeführten Umfrage hat deren Anteil

– wenn auch nur leicht – noch zugenommen. Besonders häufig sorgen andere Teile des Unternehmensverbundes für die Unternehmensberatung. Das lässt darauf schließen, dass nicht wenige Betriebsleitungen ostdeutscher Industriebetriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz nur über eingeschränkte Leitungs- und Lenkungs Kompetenzen verfügen. Transportleistungen werden oft zugekauft, meist aus der Region. Häufig zugekauft werden ebenfalls Steuerberatungsleistungen sowie Weiterbildungsdienste – überwiegend von in anderen Gebieten ansässigen Anbietern.

Alles in allem weist die ostdeutsche Industrie im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe in den alten Bundesländern eine ungünstige funktionale Struktur auf. Das liegt nicht zuletzt daran, dass ein großer Teil der Arbeitsplätze auf Zweigbetriebe von Unternehmen mit Sitz außerhalb der neuen Bundesländer entfällt, und nicht wenige dieser Zweigbetriebe im Wesentlichen ausführende Funktionen innerhalb ihres Unternehmensverbundes ausüben. Wichtige Beiträge zur Wertschöpfung wie Forschung und Entwicklung, Marketing, Werbung oder die zentrale Unternehmenssteuerung werden in Westdeutschland oder im Ausland erbracht. Entsprechend gering ist nicht selten die Fertigungstiefe. Allerdings gibt es auch durchaus zahlreiche Unternehmen in westdeutschem oder ausländischem Besitz, die höherwertige Dienstleistungen betriebsintern erbringen.

Der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie ist zum Teil auch auf die ungünstige funktionale Struktur zurückzuführen, denn Arbeitsplätze in ausführenden Funktionen, bei denen die Produktivität vergleichsweise gering ist, haben ein großes Gewicht. Dagegen mangelt es an dispositiven Funktionen, also an Arbeitsplätzen, die sich durch eine hohe Produktivität auszeichnen, und auf denen entsprechend hohe Einkommen erzielt werden. In welchem Maße der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen gegenüber der westdeutschen Industrie auf Unterschiede bei der funktionalen Struktur zurückzuführen ist, lässt sich hier nicht quantifizieren. Von geringer Bedeutung ist sie aber nicht.

### **3.3.6 Ertragslage**

In der Vergangenheit klagten viele ostdeutsche Unternehmen darüber, dass sie an den Märkten nur geringe Gewinne erzielen konnten – was angesichts geringer Eigenkapitalausstattung und hoher Anlaufkosten nicht selten Marktaustritte erzwang. Inwieweit sich die Gewinnsituation ostdeutscher Unternehmen inzwischen verbessert hat, ist freilich nur schwer abzuschätzen, denn aktuelle amtliche Statistiken über Kosten und Erträge ostdeutscher (Industrie-)Unternehmen liegen nicht vor. Um diesem Informationsdefizit etwas abzuhelpfen, wurden in der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 – wie auch bereits in den Umfragen zuvor – die Unternehmen nach ihrer Ertragslage befragt. Allerdings beziehen sich auch diese Angaben (abgesehen von den erwarteten Gewinnen im Jahr 2000) nur auf das Jahr 1999. Aktuellere Angaben liefert die Industrieumfrage des IWH, die aber nur auf einer Stichprobe von 300 Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes beruht und deswegen kaum Möglichkeiten einer disaggregierten Betrachtung bietet.

Nach der Umfrage des DIW erzielte im Jahr 1999 reichlich die Hälfte der ostdeutschen Industrieunternehmen einen Gewinn (vgl. Tabelle 3.3.6-1); ein Viertel der Unternehmen kam auf ein ausgeglichenes Ergebnis, und ein Sechstel musste Verluste verbuchen. Die



Ertragslage hat sich damit gegenüber den Jahren zuvor verbessert: In den Jahren 1997 und 1998 hatte nur knapp die Hälfte der Unternehmen Gewinne erzielt. Spiegelbildlich dazu nahm der Anteil derjenigen Unternehmen, die Verluste hinnehmen mussten, stetig und stark ab.

Tabelle 3.3.6-1:  
Ertragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen 1999

	... % der Unternehmen erzielten ...				Ertragslage nicht abzuschätzen in %
	deutliche Verluste	Ausgeglichene Ergebnisse	geringe Gewinne	akzeptable Gewinne	
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	16	27	31	23	3
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	19	22	23	33	3
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
1 bis 9	19	27	29	20	6
10 bis 19	16	28	30	23	3
20 bis 49	16	27	29	25	3
50 bis 99	15	27	31	25	2
100 bis 199	16	22	27	35	0
200 bis 499	19	17	22	40	2
500 und mehr	20	18	20	43	0
Unternehmen sind gegenüber ihren Konkurrenten ...					
deutlich schwächer	41	30	20	8	2
wenig schwächer	21	32	31	13	2
etwa gleich stark	14	27	32	24	3
wenig stärker	13	21	28	36	2
deutlich stärker	16	22	22	37	3
Marktvolumen der Unternehmen wird ...					
deutlich schrumpfen	30	28	22	17	3
wenig schrumpfen	19	30	29	20	2
etwa gleich bleiben	15	28	31	23	3
wenig wachsen	12	27	32	27	3
deutlich wachsen	18	18	23	36	4
Unternehmen insgesamt	17	26	29	25	3

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Nach Betriebsgrößen differenziert, konnten insbesondere die größeren Unternehmen (akzeptable) Gewinne verbuchen. Allerdings weist auch noch etwa ein Fünftel der großen Unternehmen (mit mehr als 500 Beschäftigten) Verluste auf. Im Ganzen zeigt sich bei den großen Unternehmen eine stärkere Streuung hinsichtlich der Ertragslage als bei den kleinen Unternehmen.

Natürlich hängt die Ertragslage der Unternehmen von ihrer Stellung im Wettbewerb und der Entwicklung der Nachfrage auf ihren Absatzmärkten ab. So finden sich unter denjenigen Unternehmen, die meinen, eine gute Position im Wettbewerb zu haben, vergleichsweise viele, die gute Gewinne erzielen. Unternehmen mit schwacher Stellung im Wettbewerb müssen dagegen relativ häufig Verluste hinnehmen. Entsprechendes gilt für Unternehmen, die auf expandierenden Märkten agieren; sie kommen in überdurchschnittlich großer Zahl auf Gewinne. Unternehmen dagegen, die auf ihren Märkten mit einer schrumpfenden Nachfrage konfrontiert sind, müssen recht oft Verluste verbuchen.

Ein stringenter Zusammenhang zwischen Ertragslage und Eigentumsverhältnissen ostdeutscher Unternehmen ist allerdings nicht festzustellen. Zwar gibt es unter den eigenständigen Unternehmen vergleichsweise wenige, die auf akzeptable Gewinne kommen; auf der anderen Seite ist unter ihnen auch der Anteil derjenigen Unternehmen, die 1999 Verluste schreiben mussten, etwas geringer unter den Betrieben im Besitz westdeutscher und ausländischer Unternehmen. Bei den Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen ist es hingegen genau anders herum.

Den Erwartungen der Unternehmen zufolge dürfte sich im Jahr 2000 die Ertragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen weiter verbessert haben (vgl. Tabelle 3.3.6-2). Ein anderes Ergebnis wäre angesichts des kräftigen Produktionswachstums und der zum Zeitpunkt der Umfrage guten Auftragslage auch sehr erstaunlich gewesen. So erwarten mehr als zwei Drittel derjenigen Unternehmen, die im Jahre 1999 ihre Bücher noch mit einem Verlust abschließen mussten, dass sie im Jahr 2000 auf ein ausgeglichenes Betriebsergebnis kommen oder Gewinne erzielen würden. Freilich – inwieweit sich diese Erwartungen realisiert haben, ist aus dieser Datenquelle nicht zu entnehmen.

Informationen hierüber – und auch über das Jahr 2001 – liefert aber die IWH-Industrienumfrage. Hiernach konnten 54% der Unternehmen das Jahr 2000 mit Gewinnen abschließen, nur noch ein Fünftel der Unternehmen hatte Verluste hinzunehmen (vgl. Tabelle 3.3.6-3). Auch hier gilt, dass größere Unternehmen tendenziell eine günstigere Ertragslage aufzuweisen hatten als kleinere Unternehmen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen sind hingegen vernachlässigbar.

Die Konjunkturabschwächung im Jahre 2001 hat sich in der Gewinnsituation der Unternehmen bislang wohl noch nicht niedergeschlagen. Gut die Hälfte der Unternehmen dürfte auch dieses Jahr mit Gewinnen abgeschlossen haben. Die Betrachtung nach einzelnen Unternehmensgruppen zeigt dabei, dass die Hersteller von Verbrauchsgütern im Jahre 2001 mit 66% Gewinn- und lediglich 17% Verlustunternehmen am erfolgreichsten waren. Die Hersteller von Vorleistungs- und Gebrauchsgütern haben hingegen häufig noch mit Verlusten zu kämpfen. Inwieweit sich allerdings die Gewinnhöhe (in absoluten Größen) im Jahre 2001 verringert hat, ist aus dieser Umfrage nicht abzuleiten.

Tabelle 3.3.6-2:  
Ertragslage der ostdeutschen Industrieunternehmen 1999 und voraussichtlich 2000

	Unternehmen erwarten für 2000 <sup>a</sup>					<i>Nachrichtlich:</i> Struktur in %
	deutliche Verluste	ein ausge- glichenes Ergebnis	geringe Gewinne	akzep- table Gewinne	Ertrags- lage nicht abzu- schätzen	
	... % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe					
Unternehmen mit in 1999 ...						
deutlichen Verlusten	28	48	11	4	9	17
einem ausgeglichenen Ergebnis	9	48	29	4	9	26
einem geringen Gewinn	4	18	51	20	8	29
einem akzeptablen Gewinn	2	8	18	69	4	25
Ertragslage nicht zu beziffern	6	23	16	11	44	3
Unternehmen insgesamt	9	29	29	25	8	100

<sup>a</sup> Erwartungen.

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Tabelle 3.3.6-3:  
Gewinnsituation ostdeutscher Industrieunternehmen<sup>a</sup>  
- in % -

Jahr	Gewinn	Kostendeckung	Verlust
1997	49	22	29
1998	52	23	25
1999	51	26	22
2000	54	25	21
2001 <sup>b</sup>	53	25	22

<sup>a</sup> Nur Unternehmen, die an allen Befragungen teilgenommen haben. – <sup>b</sup> Erwartung im Januar 2002.

Quelle: Industrieumfragen des IWH, verschiedene Jahrgänge.

Vergleicht man die Ertragslage der Unternehmen im Jahr 2000 mit der im Jahr 2001, dann wird deutlich, dass sich die Gruppe der erfolgreichen Unternehmen weiter gefestigt hat. 86% der Unternehmen, die das Jahr 2000 mit Gewinn abschlossen, konnten auch im Jahre 2001 Gewinne erzielen. Auf der anderen Seite konnten von den Unternehmen, die im Jahre 2000 Verluste verbuchten, fast 40% ein ausgeglichenes (oder sogar positives) Ergebnis erzielen.

Alles in allem gilt, dass sich die wirtschaftliche Situation der ostdeutschen Industrieunternehmen, gemessen an der Ertragslage, stabilisiert hat. Vor allem angesichts der konjunkturellen Schwäche, die im vergangenen Jahr auch die ostdeutsche Wirtschaft erfasst hat, ist dieses Ergebnis bemerkenswert. Ob die inzwischen erzielten Gewinne allerdings bereits ausreichend sind, zu einer Verbesserung der Eigenkapitalbasis ostdeutscher Unternehmen beizutragen, ist eine zunächst noch offene Frage.

### 3.3.7 Exkurs: Eigenkapitalausstattung im Verarbeitenden Gewerbe

Vielfach wird von ostdeutschen Unternehmen über Schwierigkeiten geklagt, die für die Finanzierung von Vorhaben – Investitionen, FuE-Aktivitäten – notwendigen Finanzierungsmittel aufzubringen. Insbesondere eine unzureichende Eigenkapitalausstattung wird dabei häufig als Problem angesehen, denn das Vorhandensein von Eigenkapital stellt eine Vorbedingung für die Aufnahme von Fremdkapital zu tragfähigen Konditionen dar.

Wie hoch eine angemessene Eigenkapitalausstattung für das einzelne Unternehmen ist, lässt sich freilich nicht allgemeingültig sagen. Eigenkapital erfüllt in erster Linie eine Sicherungsfunktion für Fremdkapitalgeber; die Höhe des von diesen geforderten Haftungskapitals hängt daher entscheidend davon ab, wie hoch die Rendite des zu finanzierenden Vorhabens und das damit verbundene Risiko eingeschätzt wird. Hinzu kommt, dass diese Sicherungsfunktion auch anders als durch Eigenkapital erfüllt werden kann, so durch einen Rückgriff auf haftendes Privatvermögen oder durch Bürgschaften, beispielsweise der staatlichen Bürgschaftsbanken. Dies relativiert die Aussagekraft statistischer Angaben über die Eigenkapitalausstattung von Unternehmen.

Informationen über die aktuelle Eigenkapitalsituation ostdeutscher Unternehmen liegen kaum vor. Bilanzauswertungen der Deutschen Bundesbank bzw. der Kreditanstalt für Wiederaufbau reichen lediglich bis zum Jahr 1998.<sup>152</sup> Beide Quellen zeichnen ein Bild, das dem Eindruck einer allgemeinen Eigenkapitalschwäche ostdeutscher Unternehmen widerspricht. Neuere Daten, die vom Verband der Vereine Creditreform erhoben werden, bestätigen hingegen die Vermutung einer schlechteren Eigenmittelausstattung ostdeutscher Unternehmen, und zwar nicht allein für das Jahr 2001, sondern auch schon für das Jahr 1997. Insoweit ist die Informationslage nicht eindeutig.

Im Berichtskreis der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der durch mittelständische Unternehmen mit Investitionsabsichten charakterisiert ist, haben ostdeutsche Unternehmen, gemessen am Median, eine höhere Eigenkapitalquote als westdeutsche Unternehmen (vgl. Tabelle 3.3.7-1). Gemessen am arithmetischen Mittel gilt dies zwar nicht; allerdings ist dieser Wert stark durch größere Unternehmen mit einer typischerweise höheren Eigenkapitalausstattung beeinflusst, von denen es in Ostdeutschland nur wenige gibt. Insoweit ist der Median die aussagekräftigere Größe. Im Zeitablauf sind die mittleren Eigenkapitalquoten in Ostdeutschland zwar rückläufig; an dem Bild einer – wenigstens

---

<sup>152</sup> Angaben zu den Eigenkapitalquoten sind in der Vergangenheit außerdem von der Deutschen Ausgleichsbank und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband zur Verfügung gestellt worden; beide Institutionen haben aber frühere Auswertungen nicht aktualisiert.

im Berichtsjahr – durchaus noch vergleichsweise guten Eigenkapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen ändert sich hierdurch aber nichts.

Tabelle 3.3.7-1:

Eigenkapitalquoten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands und Westdeutschlands  
- Eigenkapital in % der Bilanzsumme -

Jahr	Ostdeutschland	Westdeutschland
	<i>Arithmetisches Mittel</i>	
1996	29,1	28,7
1998	26,5	29,8
	<i>Median</i>	
1996	23,6	20,1
1998	21,9	20,2

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Auch im Berichtskreis der Deutschen Bundesbank, in dem größere Unternehmen ein verhältnismäßig hohes Gewicht haben, zeigt sich, dass ostdeutsche Unternehmen im Durchschnitt eine eher höhere Eigenkapitalquote aufweisen als westdeutsche Unternehmen (vgl. Tabellen 3.3.7-2 und 3.3.7-3). Dies gilt auch für die verschiedenen Größenklassen. Über alle Rechtsformen gesehen, ist die Streuung der Eigenkapitalquoten in Ostdeutschland und in Westdeutschland in etwa gleich groß. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass die im Durchschnitt vergleichsweise günstige Eigenkapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen allein durch einige wenige gut mit Eigenmitteln versorgte Großunternehmen bestimmt wäre.

Weniger günstig als in Westdeutschland ist allerdings die Eigenmittelausstattung der ostdeutschen Nicht-Kapitalgesellschaften. Dies beruht vor allem darauf, dass es in den neuen Ländern kaum „große“ Nicht-Kapitalgesellschaften gibt, die in Westdeutschland eine deutlich höhere Eigenkapitalquote aufweisen als der Durchschnitt der Unternehmen dieser Rechtsformen. Gemessen am Median ist daher auch in dieser Gruppe kaum ein Unterschied zwischen beiden Landesteilen zu erkennen. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass in den neuen Ländern mehr als ein Viertel der Unternehmen dieser Gruppe negative Eigenkapitalquoten ausweist. Man sollte dies allerdings nicht überbewerten, haften die Inhaber dieser Unternehmen doch auch mit ihrem privaten Vermögen für ihre Geschäftsschulden. Insoweit ist die Interpretierbarkeit der Eigenmittelausstattung bei Nicht-Kapitalgesellschaften besonders stark eingeschränkt.

Nach den Ergebnissen des Verbands der Vereine Creditreform, die auf Umfragen bei rund 1 200 mittelständischen Unternehmen beruhen, hat hingegen nahezu die Hälfte der ostdeutschen Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe eine Eigenkapitalquote von weniger als 10% (Westdeutschland: 31% der Unternehmen, vgl. Tabelle 3.3.7-4). Gut mit Eigenkapital (30% und mehr) ist nur ein Zehntel der ostdeutschen Unternehmen (Westdeutschland: 31%) ausgestattet. Auffällig ist dabei, dass sich die Eigenmittelsituation ostdeutscher Unternehmen seit 1997 deutlich verschlechtert hat. In Westdeutschland ist dies so eindeutig nicht erkennbar.

Tabelle 3.3.7-2:

## Eigenkapitalquoten im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands 1998

- Eigenmittel in % der Bilanzsumme -

	Ins- gesamt	Umsätze kleiner als 5 Mio. DM	Umsätze 5 bis 10 Mio. DM	Umsätze 10 bis 25 Mio. DM	Umsätze 25 bis 100 Mio. DM	Umsätze größer als 100 Mio. DM
Alle Rechtsformen	33,0	12,8	15,8	23,3	31,0	36,5
Kapitalgesellschaften	34,8	13,4	18,6	26,3	34,1	37,2
Nicht- Kapitalgesellschaften	13,4	10,5	7,1	12,9	14,7	
<i>Nachrichtlich:</i> Alle Rechtsformen 1996	29,1	13,1	13,5	15,5	26,2	36,7
		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Streuungsmaß QD <sup>a</sup>	Schiefemaß SKQ <sup>b</sup>
Alle Rechtsformen		5,7	14,8	31,4	0,69	0,29
Kapitalgesellschaften		7,1	16,9	34,5	0,66	0,28
Nicht- Kapitalgesellschaften		-1,4	11,0	21,3	1,14	-0,09
<i>Nachrichtlich:</i> Alle Rechtsformen 1996		2,1	11,1	27,7	0,86	0,30

<sup>a</sup> Quartilsdispersionskoeffizient – <sup>b</sup> Quartilkoeffizient der Schiefe. (Zur Definition vgl. v. d. Lippe, P. Deskriptive Statistik, Stuttgart/Jena 1993).

Quellen: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.3.7-3:

## Eigenkapitalquoten im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands 1998

- Eigenmittel in % der Bilanzsumme -

	Ins- gesamt	Umsätze kleiner als 5 Mio. DM	Umsätze 5 bis 10 Mio. DM	Umsätze 10 bis 25 Mio. DM	Umsätze 25 bis 100 Mio. DM	Umsätze größer als 100 Mio. DM
Alle Rechtsformen	27,6	10,3	11,3	14,8	20,8	29,0
Kapitalgesellschaften	29,7	15,1	14,3	18,0	25,5	30,4
Nicht- Kapitalgesellschaften	17,5	4,5	7,5	10,8	14,7	19,6
<i>Nachrichtlich:</i> Alle Rechtsformen 1996	26,4	4,3	7,6	12,6	19,0	28,5
		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Streuungsmaß QD <sup>a</sup>	Schiefemaß SKQ <sup>b</sup>
alle Rechtsformen		4,3	13,7	27,5	0,73	0,19
Kapitalgesellschaften		6,7	17,0	31,1	0,65	0,16
Nicht- Kapitalgesellschaften		2,1	10,0	22,3	0,83	0,22
<i>Nachrichtlich:</i> Alle Rechtsformen 1996		2,1	10,8	24,4	0,84	0,22

<sup>a</sup> Quartilsdispersionskoeffizient – <sup>b</sup> Quartilkoeffizient der Schiefe.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des IWH.

Leicht zu interpretieren sind die vorliegenden Ergebnisse nicht. Zu einem Teil können die Unterschiede zwischen den verschiedenen Quellen aus unterschiedlichen Berichtskreisen herrühren. So dürften in den Stichproben der Bundesbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau Unternehmen mit günstiger Eigenkapitalsituation tendenziell überrepräsentiert sein. Eine Rolle dürfte darüber hinaus die Branchen- und Betriebsgrößenstruktur in den verschiedenen Stichproben spielen, die Einfluss auf die von den Unternehmen gewählte Eigenkapitalquote hat. Gleiches gilt auch für die Art der Rechtsform. Trotzdem: Es bleibt ein diffuses Bild über die Eigenkapitalsituation in der ostdeutschen Wirtschaft.

Tabelle 3.3.7-4:

Eigenkapitalquoten der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland

- in % der Bilanzsumme -

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	2001	1997	2001	1997
bis unter 10%	47,7	42,1	31,2	30,0
10 bis unter 20%	27,7	27,1	22,4	26,6
20 bis unter 30%	13,3	12,1	15,9	14,0
über 30%	11,2	15,8	30,5	25,8
ohne Angabe	0,1	2,9	0,0	3,6

Quelle: Verband der Vereine Creditreform.

Unabhängig von der tatsächlichen Höhe der heutigen Eigenkapitalquoten verdient die Frage nach den Finanzierungsmöglichkeiten ostdeutscher Unternehmen künftig eher noch zunehmende Beachtung. Dies hängt zum einen mit der vorgesehenen Eigenkapitalrichtlinie der BEZ („Basel II“) zusammen, da ostdeutsche Unternehmen aufgrund allgemein geringerer Bonitätsbewertung größere Schwierigkeiten haben dürften, Bankkredite in Anspruch zu nehmen. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass die Hinterlegung von Investitionen durch zusätzliches vom Staat bereitgestelltes Eigenkapital (Investitionszulage, Investitionszuschuss) künftig weniger großzügig sein wird als in der Vergangenheit. Dies unterstreicht einmal mehr, wie wichtig die Stärkung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten ostdeutscher Unternehmen ist.

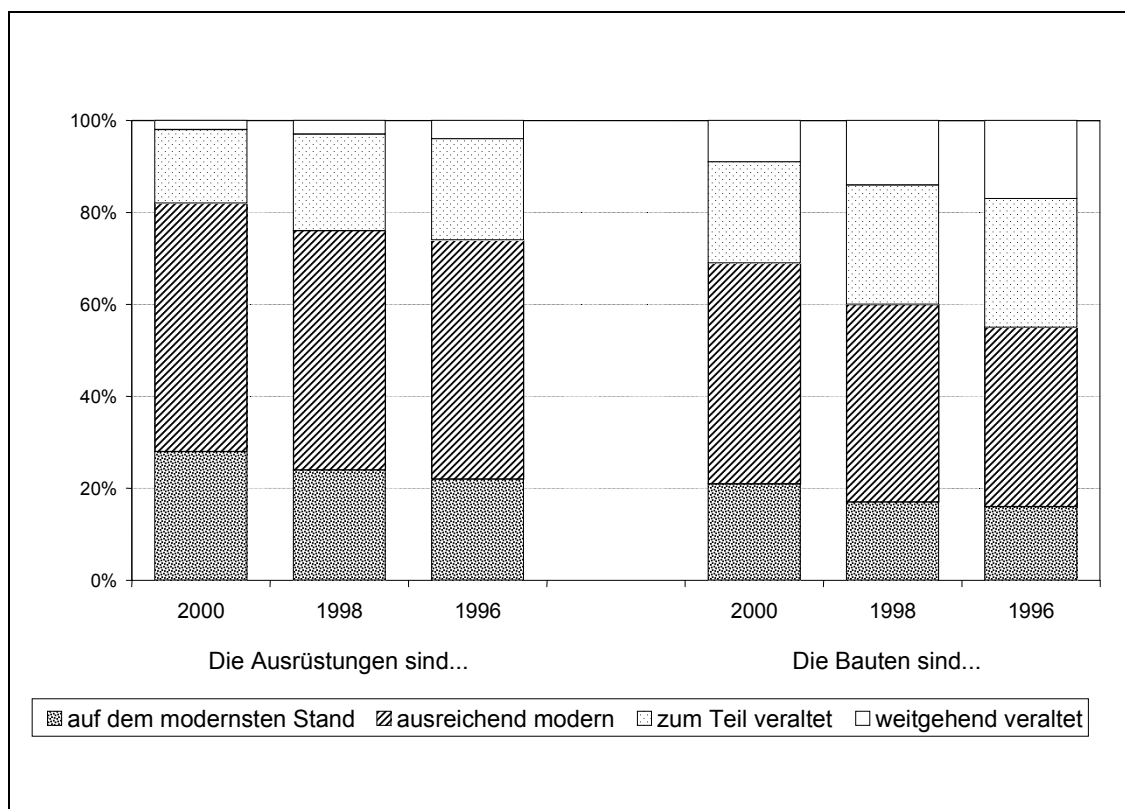
### 3.3.8 Zur Modernität und Größe des Kapitalstocks

Im Mittelpunkt des Aufbaus einer neuen industriellen Basis in den neuen Bundesländern stand die Erneuerung des Kapitalstocks. Nach den Angaben der amtlichen Statistik und anderen Quellen über die Entwicklung der Investitionstätigkeit ist anzunehmen, dass mittlerweile ein großer Teil dieser Aufgabe bewältigt wurde. Wie groß die Fortschritte

sind, lässt sich aber nicht genau umreißen. Verfügbar sind nur grobe Schätzungen. So belief sich – je Einwohner gerechnet – der Wert des Kapitalstocks in der gesamten ostdeutschen Wirtschaft auf knapp drei Viertel des westdeutschen Niveaus (Bundesregierung (2001)). Um mehr Licht in dieses Dunkel zu bringen, ist mit Hilfe der DIW-Umfragen versucht worden, nähere Auskünfte darüber zu gewinnen, wie es um den Umfang und die Modernität des Anlagebestandes bestellt ist. Erhoben wurden die Einschätzungen der Unternehmen, die aber wohl den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen dürften, da anzunehmen ist, dass die Unternehmen wissen, ob ihre Anlagen veraltet oder modern sind und ob der Umfang ihrer Kapazitäten ausreichend ist.

Wie schon in den Umfragen zuvor, zeigte sich auch bei der Erhebung vom Sommer 2000, dass die Erneuerung bei den Ausrüstungen weiter vorangekommen ist, als bei den Bauten (vgl. Abbildung 3.3.8-1). Reichlich vier Fünftel der Industrieunternehmen meinten, dass ihre Maschinen und anderen Ausrüstungen ausreichend modern oder auf dem neuesten Stand der Technik seien. Auf diese Unternehmen entfallen fast 90% der Beschäftigten. Nur noch ein verschwindend geringer Teil der Unternehmen stuft die eigenen Maschinen und sonstigen Ausrüstungen als weitgehend veraltet ein. Was den Zustand der Bauten anbelangt, ist das noch bei einem Zehntel der Unternehmen der Fall.

Abbildung 3.3.8-1:  
Modernität des Anlagevermögens in ostdeutschen Industrieunternehmen  
- Anteile der Unternehmen in % -



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Herbst 1996, von Anfang 1998 und Sommer 2000.



Insgesamt gesehen ist aber auch bei den Bauten die Erneuerung weit fortgeschritten: Knapp drei Viertel der Unternehmen (die etwas mehr als drei Viertel der Beschäftigten stellen) bezeichneten ihre Gebäude und anderen baulichen Anlagen als modern oder sehr modern. Verglichen mit früheren Jahren ist der Modernitätsgrad des Anlagenbestandes stetig gestiegen – und zwar sowohl bei den Ausrüstungen als auch bei den Bauten. Dabei hat sich der Abstand im Modernitätsgrad der Bauten zu dem der Ausrüstungen immer mehr verringert. Dass die Erneuerung der Ausrüstungen weiter vorangekommen ist als die der Bauten, dürfte vor allem daran liegen, dass eine moderne und konkurrenzfähige Produktion auch in solchen Gebäuden stattfinden kann, die nicht immer den neuesten Standards entsprechen müssen.

Wie nicht anders zu erwarten, haben Unternehmen, die mit modernen Anlagen produzieren, Wettbewerbsvorteile. So finden sich unter denjenigen Unternehmen, die – nach deren eigener Einschätzung – eine starke Marktposition innehaben, praktisch nur Unternehmen mit hinreichend modernen oder hochmodernen Anlagen (vgl. Tabelle 3.3.8-1). Unter denen dagegen, die Schwierigkeiten am Markt haben, gibt es vergleichsweise viele, die mit veralteten Ausrüstungen produzieren.

Im Schnitt sind die Betriebe im Besitz eines westdeutschen oder ausländischen Unternehmens häufiger mit modernen Ausrüstungen ausgestattet als die eigenständigen Unternehmen. Und weil es sich bei den Betrieben in westdeutschem und ausländischem Besitz um vergleichsweise große handelt, zeigt sich bei den größeren Betrieben ein höherer Modernitätsgrad als bei den kleinen. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass inzwischen auch der weit überwiegende Teil der eigenständigen Unternehmen über moderne Ausrüstungen verfügt.

Nicht nur der Modernitätsgrad, sondern auch die Größe des Anlagenbestandes ist ein wichtiger Wachstumsfaktor. Angesichts der starken Expansion der ostdeutschen Industrieproduktion der letzten Jahre ist anzunehmen, dass bei manch einem Unternehmen die Produktionskapazitäten nicht ausreichen. Das lässt sich anhand der Ergebnisse der letzten Umfrage belegen. Danach gab jeweils ein Viertel der Unternehmen, auf die ein ebenso großer Teil der ostdeutschen Industriebeschäftigten entfällt, an, dass bei den Bauten wie bei den Ausrüstungen die Kapazitäten im Hinblick auf die zu erwartende Geschäftsentwicklung zu klein seien (vgl. Tabelle 3.3.8-2). Solche Engpässe haben relativ häufig die eigenständigen, meist kleinen Unternehmen – und diese haben in der Zeit von 1998 bis 2000 recht kräftig ihren Personalbestand aufgestockt. Und generell gibt es Kapazitätsengpässe vergleichsweise oft bei solchen Unternehmen, auf deren Absatzmärkten die Nachfrage wächst. Dagegen ist es bei denjenigen Unternehmen, die auf „schrumpfenden“ Absatzmärkten agieren, erwartungsgemäß kaum der Fall.

Tabelle 3.3.8-1  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Modernität ihrer Ausrüstungen

	Bei ... % der Unternehmen sind die Ausrüstungen				
	auf dem modernsten Stand	ausreichend modern	zum Teil veraltet	weitgehend veraltet	Unternehmen insgesamt
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	26	53	18	2	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	33	53	11	1	100
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
1 bis 9	24	52	19	4	100
10 bis 19	25	55	17	3	100
20 bis 49	28	53	16	1	100
50 bis 99	29	55	14	1	100
100 bis 199	34	53	11	1	100
200 bis 499	40	48	12		100
500 und mehr	58	42			100
Industriezweige					
Ernährung	30	51	15	3	100
Textilgewerbe	30	52	17		100
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	39	47	11	3	100
Chemische Industrie	38	46	14	2	100
Gummi- und Kunststoffwaren	34	53	12	0	100
Glas, Keramik, Steine und Erden	30	49	16	2	100
Metallerzeugung und -bearbeitung	36	49	13	1	100
Herstellung von Metallerzeugnissen	23	56	18	2	100
Maschinenbau	21	53	22	3	100
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung, Elektromotoren	26	58	14	2	100
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	30	54	16		100
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	31	56	13		100
Fahrzeugbau	31	53	16		100
Sonstiger Fahrzeugbau	31	44	23		100
Unternehmen sind gegenüber ihren Konkurrenten ...					
deutlich schwächer	16	48	27	9	100
wenig schwächer	14	50	31	4	100
etwa gleich stark	26	58	15	1	100
wenig stärker	33	56	11	1	100
deutlich stärker	51	41	7	1	100
Unternehmen insgesamt	28	53	16	2	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Tabelle 3.3.8-2  
Ostdeutsche Industrieunternehmen nach der Größe ihres Bestandes an Ausrüstungen

	Der Bestand an Ausrüstungen ist im Hinblick auf die zu erwartende Unternehmensentwicklung...				
	zu klein	ausreichend groß	zu groß	nicht einzuschätzen	Unternehmen insgesamt
Eigentumsstatus					
Eigenständige Unternehmen	27	67	2	4	100
Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen	22	72	4	2	100
Unternehmen mit ... Beschäftigten					
1 bis 9	30	62	2	6	100
10 bis 19	28	66	2	4	100
20 bis 49	26	68	3	3	100
50 bis 99	23	74	1	2	100
100 bis 199	21	75	1	3	100
200 bis 499	24	73	3	3	100
500 und mehr	18	69	10	3	100
Industriezweige					
Ernährung	15	80	2	3	100
Textilgewerbe	24	73	1	2	100
Verlags-, Druckgewerbe, Vervielfältigung	25	70	1	4	100
Chemische Industrie	35	62	1	2	100
Gummi- und Kunststoffwaren	26	68	2	5	100
Glas, Keramik, Steine und Erden	14	72	9	4	100
Metallerzeugung und -bearbeitung	29	70		1	100
Herstellung von Metallerzeugnissen	28	68	1	3	100
Maschinenbau	30	66	1	2	100
Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung, Elektromotoren	25	70	1	5	100
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	41	58		1	100
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	37	61		2	100
Fahrzeugbau	25	70	2	2	100
Sonstiger Fahrzeugbau	32	61	3	5	100
Marktvolumen der Unternehmen wird ...					
deutlich schrumpfen	10	74	11	5	100
wenig schrumpfen	15	77	4	4	100
etwa gleich bleiben	20	77	1	3	100
wenig wachsen	30	67	0	3	100
deutlich wachsen	50	48	0	2	100
Entwicklung nicht einzuschätzen	21	63	4	13	100
Unternehmen insgesamt	26	69	2	3	100

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

### **3.3.9 Wie die ostdeutschen Industrieunternehmen ihre Standortbedingungen einschätzen**

#### ***Fragestellung und Vorgehensweise***

Zu Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierung waren die Rahmenbedingungen in den neuen Ländern für den Aufbau einer neuen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbasis alles andere als günstig. Die öffentlichen Verwaltungen mussten umstrukturiert und den neuen Anforderungen angepasst werden. Gravierende Mängel wies die Infrastruktur auf. Bei den Verkehrswegen und bei der Telekommunikation lag die DDR weit hinter westlichen Standards zurück. Dasselbe galt etwa für die Versorgung mit Energie und Wasser sowie für den Umweltschutz. Die Produzenten überregional handelbarer Güter waren also zu Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierung neben anderen Problemen wie der raschen Lohnanhebung auch noch mit erheblichen Standortnachteilen konfrontiert. Zu deren Ausgleich mussten hohe Subventionen gewährt werden, um Unternehmen zur Ansiedlung in den neuen Bundesländern zu bewegen oder um Existenzgründungen anzuschieben. Im Zuge hoher Investitionen in den Ausbau und die Erneuerung der Infrastruktur haben sich die Standortnachteile inzwischen stark abgeschwächt. Völlig beseitigt sind sie aber noch längst nicht (VESPER (2001b)).

Um Hinweise über das Ausmaß noch bestehender Standortnachteile für Industrieunternehmen in den neuen Bundesländern zu erhalten, ist ein einfacher Weg der Untersuchung gewählt worden. Bei den regelmäßigen DIW-Erhebungen wurden die Unternehmen u. a. danach befragt, welche Standortfaktoren für sie wichtig sind, und wie sie die Bedingungen an ihrem Standort beurteilen. Erfasst werden dabei nicht die tatsächlichen Gegebenheiten, sondern nur die Meinungen darüber. Weil Meinungen subjektiven Einflüssen unterliegen, müssen sie nicht immer mit der Realität übereinstimmen. Gleichwohl sind die Einstellungen der Unternehmen zu ihren Standortbedingungen für sie handlungsrelevant, und sie dürften – etwa im Hinblick auf die Ansiedlung neuer Unternehmen – Multiplikatorwirkungen entfalten.

Im Folgenden werden Ergebnisse der Umfrage vom Sommer 2000 für die ostdeutschen Industrieunternehmen präsentiert. Um Veränderungen in der Beurteilung der Standortbedingungen zu erfassen, wurde auf die Ergebnisse vorhergehender Umfragen zurückgegriffen.

#### ***Umfrageergebnisse***

##### *Lohnkosten*

Wie nicht anders zu erwarten, zählt das Lohnniveau auch nach den Ergebnissen der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 weiterhin zu den von den ostdeutschen Industrieunternehmen am häufigsten als wichtig empfundenen Standortfaktoren (vgl. zur Bedeutung der Löhne in der ostdeutschen Industrie genauer auch Abschnitt 3.3.3). Im besonderen Maße ist es für diejenigen Betriebe relevant, die den größten Teil ihrer Produktion auf den Märkten außerhalb Ostdeutschlands absetzen (vgl. Tabelle 3.3.9-1). Das ist

nicht erstaunlich, denn diese Unternehmen sind in der Regel der überregionalen Konkurrenz ausgesetzt, und für den Erfolg im Wettbewerb stellt das Lohnniveau am jeweiligen Standort eine wichtige Größe dar.

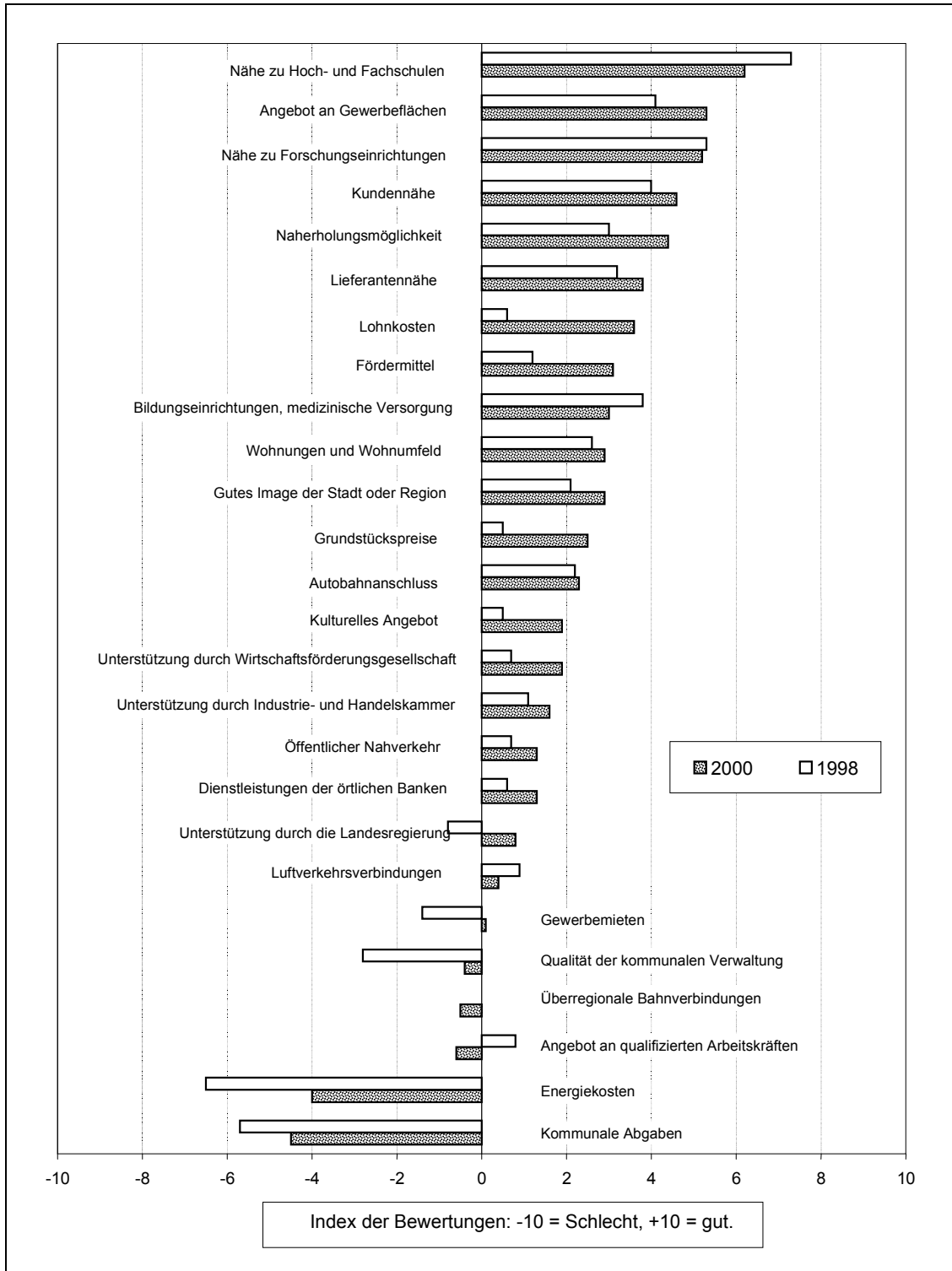
Im Laufe der letzten zehn Jahre unterlagen nach den Ergebnissen der DIW-Umfragen die Meinungen über die Höhe der Löhne in den neuen Bundesländern einem deutlichen Wandel. In den ersten, Anfang der neunziger Jahre durchgeführten Erhebungen, wurde der rasante Anstieg der Löhne und Gehälter von den allermeisten Unternehmen (drei Viertel) als ein gravierendes Problem angesehen. Die Lohnentwicklung rangierte unter einer großen Zahl von Schwierigkeiten, mit denen sich die Unternehmen konfrontiert sahen, mit weitem Abstand an erster Stelle (DIW, IfW (1992)). In der Folgezeit ließ die Kritik immer mehr nach. Den Ergebnissen der im Frühjahr 1995 durchgeführten Erhebung zufolge hatten sich andere Probleme wie Kapitalmangel oder die schlechte Zahlungsmoral der Kunden in den Vordergrund geschoben (DIW, IfW, IWH (1995)). Auf die Frage, ob das Lohnniveau in der Industrie der neuen Bundesländer als Standortvorteil oder als Standortnachteil einzuschätzen sei, gingen bei jener Umfrage die Meinungen auseinander. Die meisten Unternehmen beurteilten damals die Höhe der Löhne neutral und stuften sie als „zufriedenstellend“ ein. Diejenigen, die das Lohnniveau als Standortnachteil ansahen, hielten sich mit denjenigen, die es als Standortvorteil einstuften, in etwa die Waage (BRENKE (1996)). Nach den Ergebnissen der 1998er Umfrage ergab sich ein ähnliches Bild (BELITZ, BRENKE, FLEISCHER (2000)), wenn auch die Zahl der Unternehmen, die das Lohnniveau als eine günstige Bedingung an ihrem Standort einstuften, etwas höher war als die Zahl derjenigen, die die Löhne als zu hoch empfanden (vgl. Abbildung 3.3.9-1). Bei der Umfrage des Jahres 2000 überwiegt dagegen die Zahl der Unternehmen, die das Lohnniveau als Standortvorteil ansehen, deutlich.

Besonders häufig wird das ostdeutsche Lohnniveau unter den Betrieben im Besitz eines westdeutschen oder eines ausländischen Unternehmens als ein Vorteil empfunden – also von Betrieben eines Unternehmensverbundes, zu dem auch außerhalb Ostdeutschlands gelegene Betriebsstätten gehören (vgl. Tabelle 3.3.9-2). Offenbar werden dort meist höhere Löhne gezahlt als in den ostdeutschen Zweigbetrieben. Und vor allem sind es die auf die überregionalen Absatzmärkte ausgerichteten Unternehmen, die die Höhe der Löhne als günstige Rahmenbedingung einstufen. Weniger oft wird dagegen von denjenigen Unternehmen, die ihre Produkte vornehmlich auf dem lokalen Markt oder anderenorts in Ostdeutschland absetzen, die Höhe der Löhne als vorteilhaft bewertet. Das dürfte daran liegen, dass viele Konkurrenten dieser Unternehmen ebenfalls in den neuen Bundesländern ansässig sind – und deren regionales Lohnniveau ähnlich hoch ist.

Offenkundig hat die Abkehr von den Flächentarifverträgen zur Vermeidung der dort vereinbarten hohen Lohnsteigerungen dazu beigetragen, dass die Lohnkosten inzwischen für viele Unternehmen zu einem Standortvorteil geworden sind. So sehen diejenigen Unternehmen, die nicht an einen Flächentarifvertrag oder eine andere, mit den Gewerkschaften geschlossene Vereinbarung zur Entlohnung ihrer Beschäftigten gebunden sind, das Lohnniveau signifikant häufiger als einen Standortvorteil an als diejenigen Unternehmen, die der kollektiven Lohnfindung unterliegen.



Abbildung 3.3.9-1:  
Bewertung ihrer Standortbedingungen durch die ostdeutschen Industrieunternehmen 1998 und 2000



Quelle: Unternehmensbefragungen des DIW Berlin vom Frühjahr 1998 und Sommer 2000.





### *Kundennähe und Lieferantennähe*

Nach wie vor ist auch die Nähe zu den Kunden für die meisten Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor. Allerdings waren es bei der Umfrage des Jahres 2000 nicht mehr so viele Unternehmen wie bei früheren Erhebungen, die der Kundennähe eine große Bedeutung einräumten. Hierin spiegelt sich wider, dass die ostdeutsche Industrie in den letzten Jahren zunehmend auf den überregionalen Märkten Tritt gefasst hat. Denn die Nähe zu den Abnehmern ist überwiegend für die vornehmlich auf den Absatzmarkt in ihrer Region orientierten und meist kleinen Unternehmen von Relevanz, und – wie nicht anders zu erwarten – wird von ihnen dieser Standortfaktor meist positiv bewertet.

Für eine deutlich geringere Zahl der Unternehmen spielt die Nähe zu ihren Zulieferern eine Rolle. Unter denjenigen Unternehmen, die diese Standortbedingung als wichtig ansehen, zeigen sich keine Unterschiede hinsichtlich ihrer Größe, wohl aber hinsichtlich der einzelnen Industriezweige, die verschiedene Arten von Vorleistungsgütern beziehen. So legen vor allem diejenigen Unternehmen, die transportkostenintensive und rasch verderbliche Güter beziehen, auf die Nähe zu den Lieferanten Wert – zu diesen Unternehmen gehören die Hersteller von Nahrungsmitteln und von irdenen, baunahen Produkten sowie holzverarbeitende Betriebe. Solche Unternehmen verfügen offenbar meist über ein hinreichendes Vorleistungsangebot vor Ort, denn der Standortfaktor Lieferantennähe wird mehrheitlich als „gut“ eingestuft.

### *Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften*

Einen recht großen Stellenwert hat das Angebot an Fachkräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt – reichlich die Hälfte der Unternehmen sieht es als eine wichtige Standortbedingung an. Seit Mitte der Neunziger Jahre hat dieser Faktor an Bedeutung gewonnen. Wurde noch in früheren Umfragen das Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland von den Unternehmen im Schnitt positiv eingestuft, überstiegen bei der Umfrage vom Sommer 2000 erstmals die negativen Urteile die positiven Bewertungen – wenn auch nur leicht. Das ist im Wesentlichen bei den eigenständigen Unternehmen der Fall; von den Betrieben im Besitz westdeutscher Unternehmen und vor allem von den Betrieben ausländischer Gesellschaften wird dagegen das Fachkräfteangebot in den neuen Bundesländern im Schnitt als vorteilhaft eingestuft.

Um die benötigten Fachkräfte einstellen zu können, müssen die Unternehmen natürlich bereit sein, die geforderten Löhne zu zahlen. Wohl deshalb haben von denjenigen Unternehmen, die den Flächentarifverträgen unterliegen, sowie von jenen, die angaben, ihre Beschäftigten „über Tarif“ zu entlohnen, vergleichsweise wenige das Problem, Fachkräfte zu finden. Von diesen Unternehmen wird das Arbeitskräfteangebot in den neuen Bundesländern überwiegend als ein Standortvorteil angesehen. Unter denjenigen Unternehmen indes, bei denen es keine vertragliche Regelung für die Entlohnung gibt, und die Löhne „unter Tarif“ zahlen, zeigen die Umfragedaten den gegenteiligen Befund.

### *Subventionen*

Der wirtschaftliche Neuaufbau in den neuen Bundesländern wurde mit einer massiven Subventionierung der Unternehmen flankiert. Vor allem bei den Investitionen in neue

Anlagen setzte die staatliche Hilfe an. Angesichts der deutlichen Fortschritte der ostdeutschen Industrie bei der Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition vor allem auf den überregionalen Märkten könnte angenommen werden, dass die Fördermittel als Standortfaktor immer mehr an Bedeutung verlieren. Das ist aber kaum der Fall. Bei der Umfrage vom Frühjahr 1998 sah noch die Hälfte der Unternehmen die Wirtschaftsförderung als einen für sie sehr wichtigen Standortfaktor an, bei der Umfrage vom Sommer 2000 war es mit 44% der Unternehmen ein nicht viel geringerer Anteil (vgl. hierzu genauer Abschnitt 3.3.10). Vor allem den hauptsächlich auf den überregionalen Märkten tätigen Unternehmen sind Fördermittel wichtig – was nicht überraschen kann, da sie ihre Stellung im Wettbewerb verbessern. Und weil Ostdeutschland ein Hochsubventionsgebiet ist, werden auch die hier gezahlten staatlichen Beihilfen von den Unternehmen überwiegend als ein Standortvorteil angesehen. Unter den auf den lokalen Markt orientierten und meist kleinen Unternehmen fällt das Urteil über die Förderung nicht so positiv aus. Das kann daran liegen, dass sie einen Teil der Förderprogramme nicht in Anspruch nehmen – sei es deshalb, weil sie nicht die nötigen Voraussetzungen für die Förderung besitzen, sei es, weil es ihnen schwer fällt, sich in dem riesigen Förderinstrumentarium zurechtzufinden oder sei es, dass sie den Aufwand bei der Beantragung von Subventionen scheuen.

Bemerkenswert ist, dass nach den Umfragedaten kein Zusammenhang zwischen der Selbsteinschätzung der Unternehmen im Hinblick auf ihre Position im Wettbewerb und der Bedeutung von Subventionen als Standortfaktor besteht. Unternehmen die meinen, dass ihre Wettbewerbsposition besser sei als die der Konkurrenz, sehen Fördermittel ebenso oft wie jene Unternehmen als wichtig an, die angaben, im Wettbewerb hinterher zu hinken. Dieser Befund legt den Verdacht nahe, dass in Ostdeutschland nicht wenige Unternehmen gefördert werden, die gar keiner Förderung oder die einer geringeren als der bisher gewährten Förderung bedürfen.

### *Verkehrsanbindung*

Ebenfalls weit oben auf der Rangskala der für die ostdeutschen Industrieunternehmen wichtigen Standortfaktoren rangiert die Verkehrsinfrastruktur. Von Interesse ist mit weitem Abstand ein guter Autobahnanschluss. Andere in der Umfrage thematisierte Verkehrsanbindungen wie der öffentliche Nahverkehr, der überregionale Schienenverkehr oder der Luftverkehr sind nur für eine kleine Minderheit der Unternehmen wichtige Standortbedingungen. Nicht überraschen kann, dass – wie auch schon die Ergebnisse früherer Umfragen zeigten – für einen vergleichsweise großen Teil der fernabsatzorientierten Unternehmen gute Verkehrsanschlüsse eine wichtige Standortbedingung darstellen. Vor allem legen von den Betrieben im Besitz ausländischer Unternehmen relativ viele auf gute überregionale Verkehrsanbindungen Wert – wohl deshalb, weil sie besonders stark auf überregionalen Märkten agieren und wohl auch deshalb, weil bei ihnen recht häufig Fernreisen zu anderen Teilen ihres Unternehmensverbundes anfallen.

Was den Autobahnanschluss und den öffentlichen Nahverkehr anbelangt, überwiegen die positiven Urteile. Bei der Bewertung des Flugverkehrsanschlusses halten sie sich beide die Waage, und hinsichtlich der überregionalen Bahnverbindungen überwiegen

die negativen Bewertungen – wenn auch nur leicht. Im Vergleich zu den früheren Umfragen haben sich die Antwortverteilungen kaum verändert.

Natürlich hängt die Beurteilung der Verkehrsinfrastruktur davon ab, welche Bedingungen die Unternehmen an ihren jeweiligen Standorten vorfinden. So beurteilen die Unternehmen mit Sitz in den Ballungszentren ihre Verkehrsanschlüsse überwiegend als einen Standortvorteil, dagegen stellen die in ländlichen Gebieten ansässigen Unternehmen ihrer Verkehrsanbindung insgesamt ein eher schlechtes Zeugnis aus. Sie kritisieren nicht nur, dass die nächsten Autobahnanschlüsse und Flughäfen zu weit entfernt liegen, sondern auch, dass die Bundesstraßen überlastet seien.

#### *Energiekosten, kommunale Gebühren*

Für reichlich ein Drittel der ostdeutschen Industrieunternehmen stellten im Jahr 2000 die Energiekosten eine wichtige Standortbedingung dar. In den Umfragen von 1995 und 1998 war dieser Anteil in etwa ebenso groß – und wie bei diesen Umfragen wurden auch im Jahr 2000 die Energiekosten überwiegend als ein Standortnachteil empfunden. Tatsächlich sind wohl die Energiekosten in den neuen Bundesländern immer noch recht hoch, und sie dürften über denen in den alten Bundesländern liegen. Belegen lässt sich das für die Höhe der Stromkosten. Mitte 1999 lag der Durchschnittsstrompreis für Sondervertragskunden in den neuen Bundesländern um 11% über dem in den alten Bundesländern. Zwar ist im Vergleich zu den Jahren zuvor der Strompreis in den neuen Bundesländern gesunken, doch war das auch in den alten Bundesländern der Fall – und hier war der Preisverfall stärker als zwischen Ostsee und Erzgebirge (BUNDESVERBAND DER ENERGIE-ABNEHMER e. V. (1999)).

Ebenfalls überwiegend als Nachteil werden – wie in der Vergangenheit – die kommunalen Abgaben und Gebühren eingestuft. Allerdings sieht nur ein Fünftel der Unternehmen sie als einen wichtigen Standortfaktor an. Zu den kommunalen Gebühren zählen etwa die Kosten für die Wasserversorgung, die Kanalgebühren oder die Abfallentsorgung. Wie bei der Stromversorgung schlägt zu Buche, dass nach der Wende für diese Aufgaben neue Anlagen errichtet werden mussten, und die Investitionen sich (qua Abschreibungen) immer noch in den – vergleichsweise hohen – Preisen niederschlagen. Das gilt nicht zuletzt für die Wasserver- und die Schmutzwasserentsorgung. Hier wurden zu Beginn der neunziger Jahre in nicht wenigen Regionen Kapazitäten errichtet, die viel größer waren als der mittelfristige und wohl auch der langfristige Bedarf. Weil es keinen hinreichenden Wettbewerb gibt, können die Versorgungsbetriebe die Kosten ihrer hohen Investitionen auf die Kunden abwälzen.

#### *Landesregierung, Kammern, Wirtschaftsförderungsgesellschaften und kommunale Verwaltung*

Im Vergleich zu der Erhebung von 1998 hat der Anteil derjenigen Unternehmen abgenommen, die der Unterstützung durch Landesregierung, Kammern, Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder kommunale Behörden einen hohen Stellenwert einräumen (vgl. hierzu genauer auch Abschnitt 3.3.11). Vielleicht liegt das daran, dass wegen der

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eine Reihe von Unternehmen die Unterstützung dieser Einrichtungen als weniger wichtig als früher empfindet.

Die Kammern und die Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden im Schnitt positiv beurteilt, gleichwohl sind nicht wenige der Industrieunternehmen mit deren Arbeit unzufrieden. Noch weiter auseinander gehen die Meinungen über die Tätigkeit der Landesregierung und der kommunalen Verwaltung. Unter den größeren Betrieben in westdeutschem oder ausländischem Besitz überwiegt die Zahl derjenigen, die diesen staatlichen Stellen ein günstiges Urteil ausstellt. Unter den kleinen, eigenständigen Betrieben ist dagegen die Zahl der Unzufriedenen in der Mehrheit. Aus einer Reihe zusätzlicher, bei der Umfrage von den Unternehmen gewonnenen Informationen (den Fragebögen beiliegenden Briefen, zahlreichen Telefonanrufen) ergab sich, dass nicht wenige mittelständische Unternehmen der Ansicht sind, dass sie von der Landespolitik und von den kommunalen Behörden gegenüber den Großbetrieben benachteiligt werden. Das gelte etwa für die Vergabe öffentlicher Aufträge, für die Bewilligung von Fördermitteln, für behördliche Auflagen sowie für Genehmigungsverfahren. Die Frage, ob es tatsächlich solche Diskriminierungen gibt, lässt sich mangels hinreichender Informationen hier nicht beantworten. Festzustellen ist indes, dass im Vergleich zu den vorhergehenden Umfragen die Kritik an den öffentlichen Verwaltungen nachgelassen hat.

#### *Nähe zu Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen*

Wenn eine Region gut mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen ausgestattet ist, kann das für ansässige Unternehmen von erheblichem Vorteil sein. Durch eine Kooperation mit den Forschungsstellen können Produkte und Produktionsverfahren entwickelt oder verbessert werden, und durch die Ausbildungsleistungen der Hochschulen wird das Angebot an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt deutlich erhöht. Der Umfrage des Jahres 2000 zufolge sind es allerdings nicht viele ostdeutsche Industrieunternehmen, die der Nähe zu Forschungseinrichtungen einen hohen Stellenwert einräumen (rund ein Fünftel). Deren Anteil hat im Vergleich zu früheren Umfragen allerdings stetig zugenommen. Vor allem sind es die auf den überregionalen Märkten agierenden Unternehmen, für die dieser Standortfaktor Gewicht hat. Diejenigen Unternehmen, bei denen das der Fall ist, stellen ihrem Standort fast durchweg ein positives Zeugnis aus. Zu berücksichtigen ist freilich, dass Unternehmen, die großen Wert auf die Nähe zu Forschungsinstituten und akademischen Ausbildungsstätten legen, sich in deren Nähe angesiedelt haben dürften. Trotzdem: Aus der Sicht der dort ansässigen Betriebe genießt Ostdeutschland als Forschungsstandort einen guten Ruf.

#### *Grundstückspreise und Gewerbemieten*

Für jeweils etwa ein Sechstel der Unternehmen waren im Sommer 2000 die Höhe der Gewerbemieten oder die Grundstückspreise wichtige Standortvoraussetzungen. Solche Faktoren dürften im Wesentlichen nur für solche Unternehmen von Belang sein, die Gewerbeflächen angemietet haben, bzw. die zum Zeitpunkt der Umfrage erwogen haben, eine Gewerbeimmobilie zu kaufen. Gewerbemieten sind vergleichsweise häufig bei

den kleinen, eigenständigen Unternehmen ein Thema, die Kaufpreise für Gewerbeflächen werden von einem ähnlich hohen Anteil unter den eigenständigen wie unter den Betrieben in westdeutschem oder ausländischem Besitz als wichtig empfunden.

Bei der Beurteilung der Mieten für Gewerberäume finden sich gleichermaßen viele Unternehmen, die sie als zu hoch empfinden, wie solche, die sie als günstig erachten. Dagegen wird das Angebot an Gewerbeflächen von den allermeisten Unternehmen als ein Standortvorteil angesehen. In den früheren Umfragen fielen die Beurteilungen über die Preise für Gewerbeimmobilien ungünstiger aus. Noch Mitte der neunziger Jahre überwog stark die Kritik an den Gewerbemieten und den Grundstückspreisen. Durch die Erschließung zahlreicher Gewerbegebiete und die Errichtung gewerblich nutzbarer Gebäude hat sich offensichtlich die Lage auf dem Markt für Gewerbeimmobilien stark entspannt – jedenfalls aus der Perspektive der Nachfrageseite.

### **Fazit**

Im Hinblick auf die Standortbedingungen hat es nach Auskunft der ostdeutschen Industrieunternehmen weitere, deutliche Fortschritte gegeben. Alles in allem waren sie mit ihren Standortbedingungen größtenteils zufrieden. Die meisten Standortfaktoren werden mehrheitlich als vorteilhaft eingestuft. Stark kritisiert werden lediglich noch die Energiepreise und die kommunalen Gebühren. Sie sind für die Unternehmen von Nachteil, weil noch kein hinreichender Wettbewerb existiert und weil sich in den Preisen etwa für Strom sowie für Wasser und Entwässerung Erblasten der frühen Nachwendzeit niederschlagen.

Einige Standortbedingungen, die früher als nachteilig angesehen wurden, werden inzwischen überwiegend positiv bewertet. Das gilt insbesondere für die Lohnkosten. Nach den kräftigen Anhebungen der Löhne zu Beginn der Umstrukturierung sind die Zuwächse bei den Lohnkosten in allen Jahren seit 1992 weit hinter den Produktivitätssteigerungen zurückgeblieben. Inzwischen sind in der Industrie die Lohnstückkosten in Ostdeutschland wohl nicht mehr höher als in der Westdeutschlands. Möglicherweise sind sie – und dafür sprechen die Umfrageergebnisse – in Ostdeutschland inzwischen sogar geringer als in Westdeutschland.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Für einen Vergleich der Lohnstückkosten zwischen der Industrie in Ostdeutschland und der in Westdeutschland gibt keine hinreichenden Daten. Verfügbar sind seitens der amtlichen Statistik lediglich Angaben über die Arbeitsentgelte und die Bruttowertschöpfung, anhand derer sich die Lohnquote berechnen lässt. Diese Daten stehen aber nur für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt zur Verfügung, das neben der Industrie auch einen großen Teil des Handwerks umfasst. Für den Lohnstückkostenvergleich sind differenziertere Angaben erforderlich, sodass etwa den Unterschieden in den Zweigstrukturen der Industrie zwischen den neuen und den alten Bundesländern Rechnung getragen werden kann. Bei einer Strukturbereinigung wäre nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass in Ostdeutschland die Industrie einen sehr viel geringeren Teil des Verarbeitenden Gewerbes ausmacht als in Westdeutschland. Dort entfallen 80% der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes auf die Industrie, in den neuen Bundesländern sind es dagegen lediglich 60%. Hier spielt also das vergleichsweise arbeits- und lohnkostenintensive Handwerk eine große Rolle.

Knapper geworden ist im Laufe der letzten Jahre das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften – ein Standortfaktor, der früher von den Unternehmen überwiegend als Vorteil angesehen wurde. Nicht wenigen Betrieben fällt es schwer, die benötigten Fachkräfte zu finden. Welche Ursachen das hat, lässt sich, weil es an den nötigen Informationen mangelt, hier nicht klären. Zwar kam es im Zuge der kräftigen Produktionssteigerungen der ostdeutschen Industrie auch zu einer Zunahme der Beschäftigung, doch ist das Arbeitsangebot in den neuen Bundesländern, wie sich an der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit zeigt, generell alles andere als knapp. Arbeitskräftemangel kann es deshalb nur auf Teilarbeitsmärkten geben – beim Angebot an Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen sowie in bestimmten Regionen. Soweit es sich dabei um Qualifikationen handelt, die durch eine betriebliche Ausbildung erworben werden können, haben sich die Unternehmen den Fachkräftemangel selbst zuzuschreiben.

Wenn das Angebot knapper wird, werden sich gut qualifizierte Arbeitskräfte nur finden lassen, wenn ihnen marktgerechte Löhne geboten werden. Das ist aber offenbar häufig nicht der Fall, denn besonders häufig fällt es denjenigen Unternehmen schwer, die benötigten Fachkräfte zu finden, die ihren Beschäftigten geringere als die tarifvertraglich vereinbarten Löhne zahlen. Auf jeden Fall müssen die Unternehmen ihre Ausbildungsleistungen steigern. Dafür sprechen nicht nur die Ergebnisse der Umfrage, sondern das ist vor allem wegen der demographischen Entwicklung geboten. Infolge des Geburtenknicks Anfang der neunziger Jahre wird ab dem Jahr 2005 die Zahl der Jugendlichen, die für eine betriebliche Ausbildung infrage kommen, drastisch zurückgehen. Schon deshalb dürfte es zu einem scharfen Wettbewerb der Unternehmen um Auszubildende kommen. Hinzu kommt noch, dass in nicht wenigen ostdeutschen Industriebetrieben gerade zu dieser Zeit ein erheblicher Teil der Belegschaft in den Ruhestand wechseln wird. Das gilt vor allem für die ehemaligen Treuhandbetriebe, denn in diesen wurde bei der Entlassungswelle Anfang der neunziger Jahre im Wesentlichen den jungen und den älteren Arbeitnehmern gekündigt. Geblieben sind damals die Beschäftigten im mittleren Alter, von denen in wenigen Jahren eine große Zahl das Ruhestandsalter erreichen wird.

### **3.3.10 Wirtschaftsförderung**

Nach der deutschen Vereinigung wurde deutlich, dass der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft ohne umfangreiche staatliche Hilfen nicht zu bewältigen wäre. Daher wurde bereits sehr früh – neben der aufwendigen Erneuerung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und den massiven Anreizen für eine zügige Privatisierung der Treuhandbetriebe – ein attraktives und breit gefächertes Instrumentarium zur Förderung von Unternehmen angeboten. Die Förderstrategie war klar: Mittels Investitionsanreizen sollten der Aufbau eines neuen Kapitalstocks und der überregionale Absatz gefördert werden.

Informationen über die Auswirkungen der Förderung auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind zweifellos von großer Bedeutung. Eine umfassende Wirkungsanalyse war im Rahmen dieses Berichts freilich nicht beabsichtigt; sie ist für den nächsten Hauptbericht vorgesehen. Es können jedoch aus den Unternehmensumfragen des DIW einige Hinweise dazu gegeben werden, welche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung in

Anspruch genommen wurden<sup>154</sup> und wie die Wirtschaftsförderung von den Unternehmen insgesamt bewertet wurde. Angesichts des breiten Förderspektrums konnten nicht alle Fördermaßnahmen im Fragebogen einzeln abgefragt werden, zum Teil wurden sie zu Maßnahmengruppen zusammengefasst. Im Einzelnen wurden nach Inanspruchnahme und Bewertung der folgenden Maßnahmen(bündel) gefragt: Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz, Investitionszuschüsse nach der GA, Sonderabschreibungen, günstige Investitionskredite (z. B. ERP-Kredite, Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau), Bürgschaften und Garantien, Existenzgründungskredite und Eigenkapitalhilfeprogramm (EKH), Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (ERP-Innovationsprogramm, Personalkostenzuschussprogramm etc.), Förderung des Absatzes (z. B. Messebeteiligung, Ausfallbürgschaften), Programme zur Konsolidierung und Liquiditätssicherung und Zuschüsse zur Einstellung bestimmter Arbeitskräfte (Prämien, Lohnkostenzuschüsse etc.). Deshalb lassen sich größtenteils nur zu einzelnen Bündeln von Maßnahmen Aussagen treffen.

Den Befragungsergebnissen zufolge wurde die Förderung in den letzten Jahren rege in Anspruch genommen. Im Mittelpunkt standen dabei die Maßnahmen der Investitionsförderung. Die Zulage nach dem Investitionszulagengesetz nutzten fast alle Industrieunternehmen (vgl. Tabelle 3.3.10-1). Der Investitionszuschuss nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) wurde von vier Fünfteln der Unternehmen in Anspruch genommen. Diese Unterschiede sind auf den ersten Blick überraschend, da beide Instrumente unmittelbar auf die Förderung von Investitionen abzielen. Zu beachten ist jedoch, dass im Rahmen der GA nicht alle Investitionen gefördert werden, die förderfähig im Sinne des Investitionszulagengesetzes sind. So kommen für die GA-Förderung nur (Erweiterungs-)investitionen in Betracht, die nach Beurteilung durch die über den Förderantrag entscheidende Verwaltungsstelle spürbare Beschäftigungserfolge erwarten lassen. Förderfähig sind demnach nur Investitionen, mit denen die Zahl der Dauerarbeitsplätze um wenigstens 15% erhöht wird.<sup>155</sup> Bei der Investitionszulage gilt diese Einschränkung nicht. Ein weiterer Grund kann die unterschiedliche Auslegung des Begriffs „Kleine und mittlere Unternehmen“ (KMU) sein. KMU im Sinne der GA sind Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und zu weniger als 25% im Besitz von Unternehmen sind, die selbst nicht als KMU gelten.<sup>156</sup> Nach dem Investitionszulagengesetz können kleinere Unternehmen auch dann gefördert werden, wenn sie sich im Besitz von Großunternehmen befinden.

Die Unterschiede in den Fördermodalitäten dürften auch ein Grund dafür sein, dass bei den kleinen Unternehmen der Anteil derjenigen, die die Zulage genutzt haben, höher ist als bei denjenigen, die im Rahmen der GA gefördert wurden (vgl. Tabelle A3.3.10-1).

---

<sup>154</sup> Im Rahmen der Unternehmensbefragungen des DIW Berlin vom Sommer 2000 und vom Herbst 1996 wurden die Unternehmen danach gefragt, welche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sie in Anspruch genommen haben und wie sie den Nutzen der Maßnahmen für ihr Unternehmen bewerten.

<sup>155</sup> Vgl. Dreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (2005), BT 14/5600, Teil II, Ziffer 2.2.

<sup>156</sup> Vgl. a. a. O., Teil II, Ziffer 2.9.11.

Tabelle 3.3.10-1:

Inanspruchnahme von Maßnahmen der Förderung durch ostdeutsche Industrieunternehmen 2000 und 1996

	... % Unternehmen nahmen die Maßnahme in Anspruch	
	2000	1996
Investitionszulagen	93	89
Investitionszuschüsse nach der GA	77	68
Sonderabschreibungen	81	63
Investitionskredite	77	66
Bürgschaften	53	.
Existenzgründungskredite und Eigenkapitalhilfen	56	.
FuE-, Innovationshilfen	61	45
Absatzförderung	55	41
Liquiditätssicherung	33	20
Zuschüsse zur Einstellung bestimmter Arbeitskräfte	86	66

Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Herbst 1996 und vom Sommer 2000.

Die Möglichkeit, Sonderabschreibungen für Investitionen geltend zu machen, wurde ebenfalls rege genutzt, etwa so häufig wie der GA-Zuschuss, allerdings weniger häufig als die Investitionszulage. Ein Grund könnte sein, dass der Subventionswert in vielen Fällen, bei denen es sich um kleinere Investitionen handelt, nur sehr gering ist. Möglich ist aber auch, dass viele Unternehmen keine oder nur geringe Gewinne ausgewiesen hatten und daher dieses Instrument nicht nutzen konnten.<sup>157</sup>

Günstige Investitionskredite (ERP-Kredite, Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau etc.) nahmen drei Viertel der Unternehmen in Anspruch. Bei den Kleinstunternehmen (unter 10 Beschäftigte) und bei den großen Unternehmen (mit mehr als 200 Beschäftigten<sup>158</sup>) war das nicht so häufig der Fall. Bei den Kleinstbetrieben mag das an der geringen Investitionstätigkeit liegen, bei den großen Unternehmen daran, dass viele Kreditprogramme nur für den Mittelstand gelten.

Bürgschaften und Garantien spielen im Vergleich zu den genannten Maßnahmen zwar eine geringere Rolle, sie waren aber immer noch für die Hälfte der beteiligten Unternehmen willkommen. Bürgschaften werden zur Durchführung von Investitionen, Existenzgründungen oder Beteiligungen gewährt, wenn die Finanzierung nicht durch bank-

<sup>157</sup> Dies war mit ein Grund dafür, dass die Sonderabschreibungsregelungen ab 1999 fortgefallen sind.

<sup>158</sup> Die für diese Untersuchung durchgängig gewählte Größenklassifizierung ist nicht mit der Abgrenzung der EU-Kommission vergleichbar, die für ihre Definition von kleinen und mittleren Unternehmen mehrere Klassifikationsmerkmale heranzieht.



übliche Sicherheiten des Unternehmens gewährleistet werden kann. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, warum Bürgschaften von den eigenständigen Unternehmen, die vielfach nur geringe Sicherheiten bieten können, häufiger genutzt werden als von den Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen.

Weniger intensiv als die allgemeine Investitionsförderung wurden Programme für die Existenzgründung und Eigenkapitalhilfeprogramme in Anspruch genommen. Für eigenständige und kleine Unternehmen trifft dies im besonderen zu. Das ist freilich nicht erstaunlich, da es sich hierbei um gezielte Hilfen für neugegründete und mittelständische Unternehmen handelt.

Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovationen (ERP-Innovationsprogramm, Personalkostenzuschussprogramm etc.) haben rund drei Fünftel der Unternehmen in Anspruch genommen. Größere Unternehmen haben in geringfügig höherem Maße an diesen Programmen partizipiert als kleine; dies dürfte mit höheren Forschungsaktivitäten größerer Unternehmen zusammenhängen.

Auf Maßnahmen zur Absatzförderung (etwa Messebeteiligungen, Ausfallbürgschaften) greift gut die Hälfte der Unternehmen zurück. Bei den eigenständigen Unternehmen ist der Anteil derjenigen, die solche Maßnahmen nutzen, deutlich höher. Bei den großen Unternehmen (über 500 Beschäftigte) ist er deutlich geringer. Dies mag an den Vergaberichtlinien einiger Programme liegen, die vor allem auf die mittelständische Wirtschaft ausgerichtet sind.

Die Programme zur Konsolidierung und Liquiditätssicherung wurden am geringsten von allen Maßnahmen genutzt, lediglich ein Drittel der Unternehmen gab dies an. Zu beachten ist jedoch, dass diese Maßnahmen nur im Notfall eingesetzt werden, um Unternehmen vor dem Konkurs zu retten. So gesehen, ist dies ein recht hoher Anteil. Besonders häufig nutzten eigenständige ostdeutsche Unternehmen derartige Programme, aber auch unter den Unternehmen in westdeutschem bzw. in ausländischem Besitz war dieser Anteil nicht gering (25% bzw. 18%).

Sehr häufig – von mehr als vier Fünftel der Unternehmen – wurden staatliche Maßnahmen zur Einstellung bestimmter Arbeitskräfte (Prämien, Lohnkostenzuschüsse etc.) in Anspruch genommen. An solchen Maßnahmen gibt es mehrere. Zum einen zählen dazu der Wirtschaftsförderung zuzurechnende Programme wie Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der GA oder Lohnsubventionen für FuE in kleinen Betrieben. Zum anderen gibt es Zuschüsse und Prämien seitens der Arbeitsverwaltungen, bei denen es sich um Integrationsmaßnahmen, etwa für schwer vermittelbare Arbeitskräfte, handelt. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind mit Blick auf das Fördervolumen und die Verbreitung viel bedeutender als die Lohnsubventionen der Wirtschaftsförderung.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> So erhalten Unternehmen für die zusätzliche Einstellung von schwer vermittelbare Arbeitslosen einen monatlichen Zuschuss von höchstens 691 Euro für maximal zwölf Monate, wenn das Unternehmen seine Beschäftigung nicht verringert und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer vorsieht. Vgl. im Einzelnen: Was? Wie viel? Wer? Finanziellen Hilfen des Arbeitsamtes auf einen Blick, Bundesanstalt für Arbeit 2002. <http://www.arbeitsamt.de/hst/services>.

Tabelle 3.3.10-2:

## Bedeutung und Bewertung des Standortfaktors „Wirtschaftsförderung“ durch ostdeutsche Industrieunternehmen 2000

- Anteile in % -

	Anteil der Unternehmen, die die Wirtschaftsförderung als	darunter: Anteil der Unternehmen, die die Wirtschaftsförderung als ... bewerten		
		sehr wichtig ansehen	gut	zufrieden- stellend
<b>Eigentumsstatus</b>				
Eigenständige Unternehmen	46	49	34	17
Unternehmen im Besitz westdeutscher Unternehmen	42	45	39	16
Unternehmen im Besitz ausländischer Unternehmen	42	62	25	14
<b>Unternehmen mit ... Beschäftigten</b>				
1 bis 9	35	43	33	24
10 bis 19	43	42	38	20
20 bis 49	46	52	34	14
50 bis 99	50	53	34	13
100 bis 199	53	50	36	14
200 bis 499	60	53	41	6
500 und mehr	46	56	25	19
<b>Unternehmen, von deren Umsatz<sup>a</sup> ... entfallen</b>				
75% und mehr auf Ostdeutschland	34	35	35	30
66% und mehr auf Gebiete außerhalb Ostdeutschlands	52	55	35	10
<b>Unternehmen, die sich gegenüber den Konkurrenten als ... einstufen</b>				
deutlich schwächer	43	44	31	25
wenig schwächer	45	40	42	17
etwa gleich stark	43	46	37	17
etwas stärker	47	54	31	15
deutlich stärker	47	60	30	10
<b>Unternehmen, mit ... Beschäftigten<sup>d</sup></b>				
deutlich schrumpfender (unter -10%)	36	34	35	32
wenig schrumpfender (-10 bis unter -2,5%)	46	34	39	27
etwa gleichbleibender (-2,5 bis unter 2,5%)	36	48	34	19
wenig wachsender (2,5 bis unter 10%)	49	55	37	9
deutlich wachsender (10% und mehr)	50	54	35	11
<b>Unternehmen insgesamt</b>	<b>44</b>	<b>48</b>	<b>35</b>	<b>17</b>

<sup>a</sup> 1999. – <sup>b</sup> 1998 und 1999. – <sup>c</sup> 1999. – <sup>d</sup> 2000 gegenüber 1998.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Alles in allem sind die angebotenen Subventionen stark nachgefragt worden. In einer Gesamtbewertung sahen 44% der Unternehmen die Wirtschaftsförderung als einen sehr wichtigen Standortfaktor an (BRENKE, EICKELPASCH (2001)). Vor allem unter den überregional tätigen und unter den großen Unternehmen wird die Förderung als „sehr wichtig“ eingestuft (vgl. Tabelle 3.3.10-2). Knapp die Hälfte der Unternehmen, die die Wirtschaftsförderung als einen sehr wichtigen Standortfaktor ansehen, bewertet die Förderung als gut. Auffallend ist, dass die Förderung besonders unter den ausländischen Unternehmen als positiv beurteilt wird. Bei den sehr kleinen Unternehmen (unter 10 Beschäftigte) fällt das Urteil weniger positiv aus. Dies mag daran liegen, dass die Investitionsneigung dort geringer war als bei den größeren Unternehmen und somit die sachkapitalorientierten Maßnahmen nicht so stark in Anspruch genommen wurden.

Bemerkenswert ist, dass in der Gruppe der Unternehmen, die sich nach eigener Einschätzung für besonders konkurrenzstark halten, Fördermittel ebenso häufig als sehr wichtig angesehen werden wie in der Gruppe der Unternehmen, die sich als weniger stark einschätzen. Bei den wettbewerbsstarken Unternehmen sind Subventionen dabei eher willkommen als bei den schwachen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Unterscheidung zwischen Unternehmen mit wachsender und mit schrumpfender Beschäftigung. In der Gruppe der expandierenden Unternehmen wird die Förderung häufiger als wichtig und willkommen angesehen als in der Gruppe der Unternehmen mit rückläufiger Beschäftigung. Diese Befunde legen den Schluss nahe, dass die Förderung in Ostdeutschland offenbar nicht ohne Wirkung geblieben ist, aber auch, dass es etliche Unternehmen gibt, die einer weiteren Unterstützung nicht mehr bedürfen.

**Anhang 3.3.10**

### 3.3.11 Zur Rolle kommunaler Wirtschaftspolitik

In Anbetracht des zunehmenden nationalen und internationalen Standortwettbewerbs hängt die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde auch davon ab, in welchem Maße die kommunale Politik und die örtlichen Behörden bereit und in der Lage sind, für potentielle Ansiedler, für Neugründer und für bestehende Unternehmen günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Deshalb wurden die Unternehmen vom DIW im Sommer 2000 auch danach befragt, ob sie in dieser Hinsicht mit dem Verhalten ihrer kommunalen Entscheidungsträger zufrieden sind. Erfasst werden wiederum nur Meinungen, und wenn es um die Beurteilung kommunaler Entscheidungsträger und insbesondere, wenn es um die Beurteilung der Tätigkeit von Behörden geht, ist die Gefahr nicht gering, dass in die Bewertungen Vorurteile einfließen. Gleichwohl haben die Ergebnisse der Befragung einen Erkenntniswert, denn sie können durchaus darüber Aufschluss geben, auf welchen Feldern für die Kommunalpolitik ein vorrangiger Handlungsbedarf besteht. Die Meinungen zeigen auch an, wie es um die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und kommunaler Politik bestellt ist – und sie können natürlich Multiplikatorwirkung entfalten und das Image einer kommunalen Gebietskörperschaft beeinflussen.

Gefragt nach einem Gesamturteil stellen die meisten ostdeutschen Industrieunternehmen (knapp 60%) der Politik und den Behörden ihrer Gemeinde die Note „zufriedenstellend“ aus. Nicht wenige Unternehmen – ein Drittel – sind dagegen mit deren Leistung unzufrieden, und nur wenige empfinden sie als gut (vgl. Abbildung 3.3.11-1). Die Meinungen gehen also auseinander; die negativen Bewertungen überwiegen allerdings. Das ist vor allem unter den eigenständigen Betrieben der Fall, weniger stark sind die Unterschiede zwischen positiven und negativen Stimmen unter den Betrieben in westdeutschem oder ausländischem Besitz. Und vor allem sind die kleinen Unternehmen mit der Kommunalpolitik unzufrieden; unter den großen Betrieben halten sich die unzufriedenen mit denen, die die Kommunalpolitik an ihrem Standort loben, in etwa die Waage.

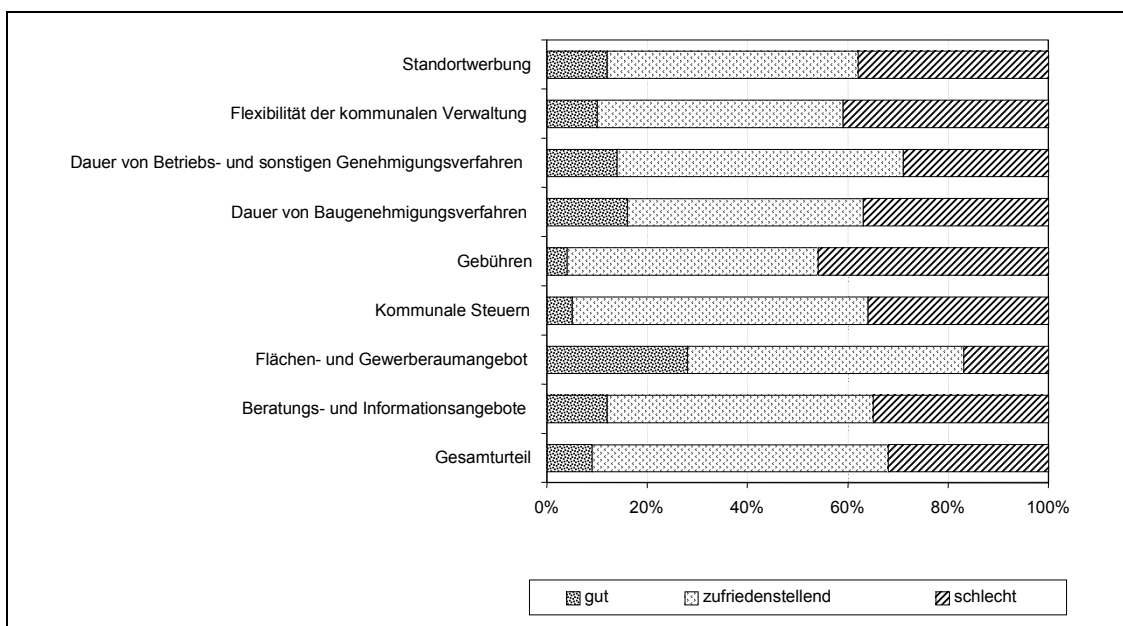
Oft wird die Höhe der kommunalen Gebühren (etwa für Ver- und Entsorgungsleistungen) kritisiert – und zwar in allen Teilen der ostdeutschen Industrie. Dasselbe gilt für die Höhe der Gemeindesteuern, die Standortwerbung der Kommune und deren Beratungs- und Informationsangebot für die Unternehmen. Recht viele Unternehmen sind zudem der Auffassung, dass sich die kommunalen Behörden zu starr an Vorschriften und an ihrer eingespielten Verwaltungspraxis orientieren und zu wenig flexibel seien.

Was die Dauer von Genehmigungsverfahren anbelangt – seien es Baugenehmigungen, Betriebsgenehmigungen oder andere Zulassungen – sind ebenfalls die mit der kommunalen Verwaltung unzufriedenen Unternehmen gegenüber denjenigen Unternehmen, die sie loben, in der Überzahl. Allerdings liegen hier die Ansichten zwischen kleinen, eigenständigen Unternehmen und den großen Betrieben im Besitz einer westdeutschen oder ausländischen Gesellschaft weit auseinander. Vielen kleinen, eigenständigen Unternehmen dauern die Genehmigungsverfahren zu lange, unter den großen Unternehmen wird dagegen recht häufig die Ansicht vertreten, dass die Verwaltungen bei Genehmigungsverfahren schnell handeln würden. Zwar ist es nicht unwahrscheinlich, dass bei Genehmigungsverfahren kleine Unternehmen gegenüber Großinvestoren benachteiligt werden, hinreichend belegen lässt sich das mit diesem Befund aber nicht. Vielmehr dürfte hierbei auch

eine Rolle spielen, dass Unternehmen in auswärtigem Besitz bessere Vergleichsmöglichkeiten zu der Dauer von Genehmigungsverfahren an anderen Standorten haben.

Abbildung 3.3.11-1:

Bewertung der kommunalen Wirtschaftspolitik am Standort durch die ostdeutschen Industrieunternehmen, 2000



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Überwiegend positiv wird indes das örtliche Angebot an Gewerbegrundstücken und Gewerberäumen bewertet. Auch dieses Ergebnis zeigt, dass in den neuen Bundesländern gewerblich nutzbare Immobilien generell in ausreichendem Maße verfügbar sind, und dieser Standortfaktor kein Wachstumshemmnis für die Unternehmen mehr darstellt.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die kommunale Politik und die Verwaltungen in ihren, für die Wirtschaft relevanten Entscheidungen von Ort zu Ort voneinander unterscheiden; und die Unterschiede können mitunter sehr groß sein. Entsprechend werden auch die Ansichten der Unternehmen über die Kommunalpolitik je nach ihrem Standort variieren. Das zeigen aktuelle Ergebnisse von regionalen Fallstudien (Blume (2002)).

### 3.3.12 Determinanten des Unternehmenserfolgs

In diesem Abschnitt soll auf Basis des IAB-Betriebspanels (Teil a) und der DIW-Industrienumfrage (Teil b) versucht werden, typische Merkmale erfolgreicher Unternehmen zu identifizieren. Dabei werden verschiedene Indikatoren herangezogen (IAB-Betriebspanel: Umsatzrendite, DIW-Umfrage: Umsatzentwicklung), denn die beiden Datensätze erlauben es nicht, einheitliche Erfolgsvariablen zu definieren. Hinzu kommt, dass beide Datenquellen ursprünglich für andere Zwecke erstellt worden sind. Insoweit lassen sich die Ergebnisse nur mit gewissen Vorbehalten interpretieren.

**a) Auswertung des IAB-Betriebspanels**

Es sollen auf Basis des IAB-Betriebspanels Merkmale und Eigenschaften besonders erfolgreicher Unternehmen identifiziert werden, wobei hier die Umsatzrendite (Umsatzrentabilität)<sup>160</sup> als Indikator des Unternehmenserfolges verwendet wird. Ausgehend von theoretischen Überlegungen wird mittels deskriptiver und analytischer Auswertungen geprüft, welche Merkmale als typisch für erfolgreiche ostdeutsche Betriebe angesehen werden können.<sup>161</sup>

Die Umsatzrendite  $r$  ist definiert als:

$$(3.3.12-1) \quad r = \frac{(u - v(u) - p(u))}{u},$$

mit  $u$  = Umsatz,  $v$  = Vorleistungen und  $p$  = Personalkosten. Kapitalkosten müssen hier unberücksichtigt bleiben, weil diese im IAB-Panel nicht statistisch erfasst werden.

Der Zusammenhang zwischen Umsatz und Umsatzrendite hängt entscheidend von der verwendeten Produktionstechnologie ab. Bei Vorliegen steigender Skalenerträge nimmt der Umsatz  $u$  schneller zu als die Summe aus Vorleistungen  $v$  und Personalkosten  $p$ .<sup>162</sup> Damit ergibt sich ein konkaver Kurvenverlauf in einem Rendite-Umsatz-Diagramm, der sich asymptotisch der Waagerechten durch den Punkt 1 nähert. In diesem Fall steigt die Umsatzrendite mit wachsendem Umsatz. Bei sinkenden Skalenerträgen wächst hingegen die Summe aus den Personalkosten und Vorleistungen schneller als die Umsätze, sodass die Umsatzrendite sinkt. Sind die Zuwächse für alle Größen gleich, ergeben sich konstante Skalenerträge, die Umsatzrendite verändert sich nicht.

Aus der Gleichung 3.3.12-1 lässt sich aber auch folgender äquivalenter Zusammenhang ableiten:

<sup>160</sup> Vgl. Hopfenbeck (1997), S. 657 f. Durch die Verwendung von Gewinn und Umsatzziffern als allgemein anerkannte Größen zur Erfolgsbestimmung einer Unternehmung bietet sich die Umsatzrendite als statistische Maßzahl des betrieblichen Rechnungswesen an. In der Kommunikation zwischen Unternehmen/Betrieben und der Öffentlichkeit ist sie eine häufig verwendete Erfolgsgröße.

<sup>161</sup> Die berücksichtigten Merkmale richten sich an den Fragestellungen des IAB-Panels aus. Es ist dabei zu beachten, dass sich die hier gewonnenen Ergebnisse auf Zahlen des Jahres 1999 stützen. Aktuellere Angaben sind aus dieser Quelle noch nicht verfügbar.

<sup>162</sup> Allgemein lässt sich die Formel (3.3.12-1) nach dem Umsatz differenzieren und umformen in:

$$\frac{dr}{du} = \frac{(1 - \varepsilon_{v,u})v(u) + (1 - \varepsilon_{p,u})p(u)}{u^2}$$

In Abhängigkeit der Vorleistungselastizität des Umsatzes  $\varepsilon_{v,u} = \frac{dv}{du} \frac{u}{v}$  und der Personalkosten-

elastizität des Umsatzes  $\varepsilon_{p,u} = \frac{dp}{du} \frac{u}{p}$  ist der o. g. Ausdruck positiv für steigende Skalenerträge,

gleich null für konstante Skalenerträge und kleiner null für sinkende Skalenerträge. Für den Erfolg eines Betriebes spielt der Zusammenhang (Elastizitäten) zwischen Input-Faktoren und Umsatz somit eine tragende Rolle.

$$(3.3.12-2) \quad r = \frac{(u - v(u) - p(u))}{u} \equiv 1 - v^* - l^*,$$

mit  $v^*$  als Vorleistungsquote und  $p^*$  als Personalkostenquote.<sup>163</sup> Lohnquote und Vorleistungsquote sind dabei natürlich nicht als konstant anzusehen, sondern hängen von verschiedenen produktionstechnischen Einflussgrößen ab. Somit gilt es nun, diejenigen Merkmale herauszufinden, die Auswirkungen auf die Höhe der Lohnsumme, die Vorleistungen sowie den Umsatz haben. Die folgenden Überlegungen sind eher theoretischer Natur und dienen der Vorbereitung der daran anschließenden empirischen Untersuchung. Wiederholungen zu anderen Abschnitten dieses Berichts sind dabei nicht zu vermeiden.

- *Vorleistungsquote:* In Abhängigkeit von der gewählten Produktionstechnologie schwankt der Anteil der Vorleistungen am Umsatz mit der Zugehörigkeit zu bestimmten Branchen. Beeinflusst wird sie zudem durch die Möglichkeit, Skalenerträge zu erzielen, was man anhand der Betriebsgröße abschätzen kann. Aus produktionstheoretischer Sicht bestimmt schließlich die Effizienz des Inputeinsatzes die Vorleistungsquote. Approximativ lässt sich dies im IAB-Panel durch die Modernität der technischen Anlagen und Geschäftsausstattung oder die mehrheitlichen bzw. ausschließlichen Eigentumsverhältnisse der Betriebe bzw. Unternehmen operationalisieren.
- *Personalkosten-/Lohnquote:* Auf diese Größe hat u. a. die Höhe des Lohnsatzes Einfluss. Dieser variiert aber je nach Branche, nach Qualifikationsanforderungen innerhalb der Branche bzw. des Betriebes oder nach tariflichen Vereinbarungen. Bedeutsam ist weiterhin die Höhe der Arbeitsproduktivität als wichtiger Bestandteil der Lohnstückkosten.<sup>164</sup> Auch diese Größe ist wiederum abhängig u. a. von der Branche, der Kapitalintensität (die allerdings aus den vorliegenden Daten nicht auf Ebene der einzelnen Betriebe ermittelt werden kann), der Qualifikation der Beschäftigten oder der Betriebsgröße.<sup>165</sup>
- *Umsatz:* Daneben wirken aber auch andere Größen direkt auf die Höhe des erzielten Umsatzes. Infrastruktur und weiche Standortfaktoren lassen sich approximativ über die Verwendung des Bundeslandes als Einflussgröße abbilden. Die Art der Betriebseinheit und die Rechtsform sind Ausdruck der betrieblichen Rahmenbedingungen, ebenso das Alter des Betriebes.

<sup>163</sup> Die Variable  $p$  ließe sich auch als  $w \cdot A$  schreiben, also Lohnsatz pro Zeiteinheit  $\cdot$  eingesetzter Arbeitsleistung pro Zeiteinheit. Daher wird im Folgenden der Ausdruck Lohnkosten bzw. Lohnquote synonym zu Personalkosten und Personalkostenquote verwendet.

<sup>164</sup> Die Lohnquote kann als Lohnstückkosten multipliziert mit der Wertschöpfungsintensität definiert werden.

<sup>165</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 3.3.5.



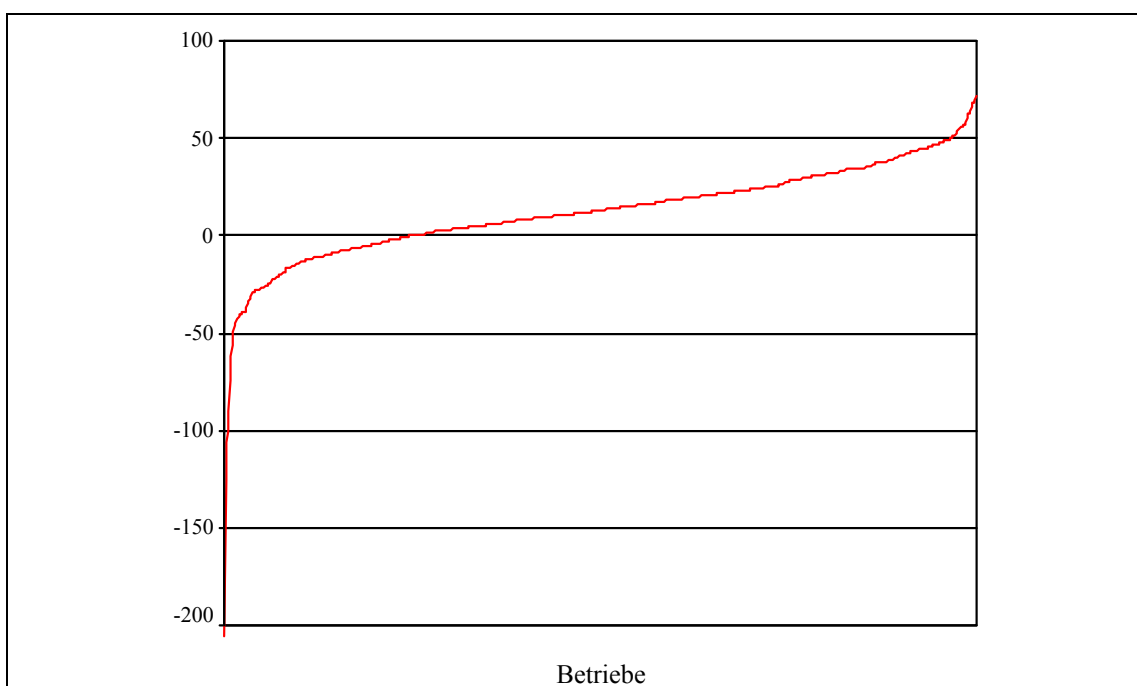
### Deskriptive Analyse – ausgewählte Ergebnisse

In Abbildung 3.3.12-1 ist die Verteilung der Umsatzrenditen<sup>166</sup> (im Jahr 1999) über die Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands angegeben. Daran lässt sich deutlich die Divergenz der Gewinnsituation der Betriebe im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ablesen. Rund 26% der Betriebe weisen eine negative Umsatzrendite auf. Diese Zahl liegt aber nur knapp über dem Wert für Westdeutschland (22%).

Abbildung 3.3.12-1:

Umsatzrendite im Verarbeitenden Gewerbe<sup>a</sup> in Ostdeutschland, 1999

- Angaben in %, aufsteigend über die Zahl der Betriebe -



<sup>a</sup> Zu den Einschränkungen und Datenabgrenzungen siehe Fußnote 166.

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

In einer ersten deskriptiven Betrachtung überrascht die Verteilung der Umsatzrenditen über die Bundesländer. So weisen 12% der Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern ne-

<sup>166</sup> Die Gewinne wurden durch Verknüpfung der Daten des IAB-Betriebspanels von 1999 und 2000 berechnet. Es wurden nur die Betriebe betrachtet, die Umsatz als Geschäftsvolumen angaben. Gewinne errechnen sich aus dem Umsatz abzüglich der Vorleistungen, abzüglich der Personalkosten (unter Berücksichtigung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung) und den sonstigen Personalzusatzkosten, vgl. Schröder (2001). Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten erhielten einen pauschalen Personalzusatzfaktor, der den gesetzlichen Zusatzkosten entspricht. Für größere Betriebe wurde ein um betriebliche Altersversorgung und Vermögensbildung bereinigter Faktor eingesetzt. Es wurden nur Fälle aufgenommen, die als Längsschnittpanelfälle in den Jahre 1999 und 2000 galten. Betriebe, die Verluste von mehr als 5 Mio. Euro bzw. Gewinne größer 50 Mio. Euro aufwiesen, fanden keine Berücksichtigung. Damit sinkt die Zahl der potentiellen Fälle nur geringfügig. Die verbliebene Fallzahl liegt bei rund 32 400 Betrieben (hochgerechnet).

gative Renditen auf. Dagegen sind die thüringischen Betriebe häufig überdurchschnittlich erfolgreich – knapp 20% der Betriebe erwirtschaften dort eine Rendite jenseits der 35%-Marke. Die Betriebe in Sachsen liegen überwiegend im Mittelfeld.

Auch hinsichtlich der Branche können Unterschiede in den Umsatzrenditen festgestellt werden. So liegt im Recycling-Gewerbe, in der Gummi- und Kunststoffindustrie sowie im Papier- und Druckgewerbe der Anteil der Betriebe, in denen hohe Renditen (größer als 35%) erzielt werden, deutlich höher als in den anderen Branchen. Für die Gummi- und Kunststoffindustrie und das Recycling-Gewerbe sind dies rund 68% der Betriebe. Schlusslichter bilden der Maschinenbau und die Textil- und Bekleidungsindustrie, in denen mehr als 40% der Betriebe negative Renditen aufweisen.

Bezüglich der Betriebsgrößen vermitteln die Daten des IAB-Betriebspanels kein einheitliches Bild. Es kommt aber zum Ausdruck, dass ab einer Größe von 20 Beschäftigten Skaleneffekte zum Tragen kommen, da der Anteil der Betriebe mit positiven Renditen deutlich größer wird – in den Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten werden ausschließlich positive Renditen erzielt.

Insgesamt betrachtet deutet sich an, dass Exporttätigkeit positiv auf den Erfolgsfaktor Umsatzrendite wirkt – die Zahl der Betriebe mit negativen Renditen nimmt mit zunehmendem Exportanteil am Umsatz ab.<sup>167</sup>

### *Multivariate Analyse*

Für die Typisierung erfolgreicher Betriebe in Ostdeutschland sollen in Anlehnung an das Vorgehen bei der Analyse der Arbeitsproduktivität (siehe Kapitel 3.3.4) im Folgenden zunächst Hypothesen aufgestellt werden. Eine multivariate Regression soll die vermuteten bzw. postulierten Zusammenhänge verifizieren oder falsifizieren.

### *Hypothesen*

Der Zusammenhang zwischen Umsatzrendite und *Produktionstechnologie* (hier approximiert durch die Branche) ist ex ante nicht bestimmbar. Allgemein lässt sich für Branchen der Hochtechnologie ein positiver Einfluss vermuten. Andererseits sind diese Wirtschaftszweige häufig in hohem Maße lohnintensiv, was eine hohe Personalkostenbelastung des Umsatzes implizieren würde. Die *Qualifikationsstruktur* der Mitarbeiter kann zum einen produktivitätssteigernd wirken und damit die Umsatzrendite erhöhen; allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass Fachkräfte u.U. nur gewonnen werden können, wenn relativ hohe Löhne gezahlt werden, sodass – über hohe Personalkosten – die Umsatzrendite vermindert wird. Wiederum ist der resultierende Effekt nicht im voraus bestimmbar. Die Bezahlung der Mitarbeiter nach brancheneinheitlichen *Tarifverträgen* nimmt nicht auf die spezielle Betriebssituation Rücksicht. Betriebe mit Haustarifvertrag bzw. ohne Tarifverträge sollten danach die erfolgreicher sein. Der positive Einfluss einer stärkeren *Exportorientierung* auf die wirtschaftliche Situation (insbesondere die Produktivität) ostdeutscher Betriebe ist

<sup>167</sup> Die Ergebnisse der deskriptiven Analyse sind in der Anhangtabelle A3.3.12-1 dargestellt.

bereits in Abschnitt 3.3.4 nachgewiesen worden, daher wird diese Größe hier nochmals aufgenommen. Die Möglichkeit, *Skaleneffekte* und damit eine höhere Produktivität zu erzielen, ist unmittelbar mit der Betriebsgröße verknüpft. Daneben sollten moderne *technische Anlagen* kennzeichnend für einen erfolgreichen Betrieb sein, da sich auf diese Weise die Vorleistungskosten (möglicherweise auch die Personalkosten) senken lassen. Bezüglich der *Eigentumsverhältnisse* lässt sich nicht ohne weiteres abschätzen, welche Wirkungen sich aus den verschiedenen Besitzverhältnissen ergeben. Einerseits haben sich westdeutsche und ausländische Unternehmer stark in Ostdeutschland engagiert, etwa durch Investitionen in Sach- und Humankapital. Andererseits steht immer noch der Vorwurf der Ausnutzung ostdeutscher Betriebe „als verlängerte Werkbänke“ im Raum. Der Einfluss des *Gründungszeitpunktes* wird beispielsweise wegen des Vorhandenseins eines günstigen wirtschaftlichen Umfeldes (keine Übernahme von „Altlasten“, hohe Anschubfinanzierung) nach der Wiedervereinigung als positiv eingeschätzt. Die Frage, inwieweit die *Art der Betriebseinheit* eine Rolle für den Erfolg eines Betriebes spielt, lässt sich im Voraus nicht beantworten, ebenso wenig, inwiefern die *Rechtsform* nachhaltig auf die Umsatzrendite einwirkt. Gleiches muss auch für die Bedeutung des *Standortes*, also des Bundeslandes, gelten. Vielfach wird aber vermutet, dass sich sächsische und thüringische Betriebe als besonders erfolgreich am Markt behaupten können.

Die Hypothesen sind in der Tabelle 3.3.12-1 nochmals kurz zusammengefasst.

Tabelle 3.3.12-1:  
Einflussgrößen auf den Erfolgsindikator Umsatzrendite

Einflussgröße	Regressionsvariable	Vermutete Wirkung auf Umsatzrendite <sup>a</sup>	Zuordnung <sup>a</sup> , vereinfacht
Branche	Dummies für 16 Branchen	?	V, L
Qualifikation der Mitarbeiter	Einfach, Qualifiziert, Facharbeiter, Ungelernter (in %)	?	L
Tarifbindung der Betriebe	Dummies für Branchentarifvertrag, Hauseigener/Firmentarifvertrag, keiner <sup>b</sup>	Negativ für Branchentarife	L
Exportorientierung	Export in % des Umsatzes	Positiv	L
Betriebsgröße	Dummies für 5 Größenklassen	Positiv für große Betriebe	V, L
Stand der technischen Anlagen	Dummies für 4 Klassen	Positiv für moderne Anlagen	V
Eigentumsverhältnisse	Dummies für ostdeutsch, westdeutsch, ausländisch, öffentlich, kein Mehrheits-eigentümer, unbekannt	?	V, U
Gründungszeitpunkt	Dumme für Gründung nach 1.1.1990	Positiv für Gründung nach 1.1.1990	U
Art der Betriebseinheit	Dummies für Ein-Betriebs-Unternehmen, Niederlassung/Filiale, Zentrale/Hauptverwaltung, Mittelinstanz	?	U, V
Rechtsform	Dummies für Einzelunternehmen, Personengesellschaft, GmbH, Sonstige Kapitalgesellschaft, Sonstige Rechtsform	?	U
Bundesland	Dummies für 5 Bundesländer	Positiv für Sachsen	U

<sup>a</sup> ? – Unbestimmt. – V-Vorleistungsquote. – L-Lohnstückkosten/Personalkostenquote. – U-Umsatz. – <sup>b</sup> Betriebe, die angaben, nicht tarifvertraglich gebunden zu sein, sich aber am Branchentarifvertrag zu orientieren, wurden der Gruppe der Betriebe mit explizitem Branchentarif zugeordnet.

---

### *Interpretation der Regressionsergebnisse*

Die Regression kann einige der oben getroffenen Vermutungen bestätigen. Andere Ergebnisse (vgl. Tabelle 3.3.12-2) sind aufgrund der Einschränkungen bezüglich der Datenbasis nur sehr vorsichtig zu interpretieren; das Bestimmtheitsmaß beträgt rund 44%.

Dass die Branchenzugehörigkeit für den Erfolg eines Betriebes von Bedeutung ist, kommt durch die hohe Signifikanz der Regressionskoeffizienten zum Ausdruck. Die Regressionskoeffizienten für die Branchen weisen auf eine besonders hohe Ertragskraft des Recycling-Gewerbes und der Hersteller von Kunststoff- und Gummiwaren bzw. die Metallerzeugung und -bearbeitung hin. Der Einfluss der Produktionstechnologien (Lohn- und Arbeitsintensität, Technologieintensität) in diesen Branchen ist allerdings recht unterschiedlich. Offensichtlich spielen hier eine Vielzahl anderer branchenspezifischer Einflussfaktoren eine Rolle, die mit Hilfe des IAB-Panels nicht adäquat erfasst werden können.

Bestätigung fand die theoretisch abgeleitete Überlegung, dass eine gute Qualifikationsstruktur im Betrieb mit höheren Löhnen verbunden sein kann und sich deswegen negativ auf die Umsatzrendite auswirkt. Dieses etwas überraschende Ergebnis sollte man allerdings nicht verallgemeinern, denn die Unterscheidung der einzelnen Qualifikationsstufen im IAB-Panel ist recht grob.

Eine der Hauptkomponenten für den Erfolg eines Betriebes stellt die Modernität der Anlagen dar.<sup>168</sup> Die hierdurch zum Ausdruck kommende Effizienz der Produktionsprozesse wirkt über eine geringere Vorleistungsquote direkt auf den Indikator Umsatzrendite. Die Regressionskoeffizienten bilden diese Beziehung recht deutlich ab. Allein der höhere Koeffizient für Anlagen auf mittlerem Niveau lässt sich nur schwer interpretieren. Es ist aber zu vermuten, dass sich hier statistische Ungenauigkeiten widerspiegeln.

Daneben sollten entsprechend den theoretischen Überlegungen die Eigentumsverhältnisse eine Rolle für die Effizienz der Produktion spielen. Die Regressionsanalyse zeigt indes, dass Betriebe in westdeutschem Besitz signifikant schlechter abschneiden als ostdeutsche Betriebe. Dies könnte aber dadurch zustande kommen, dass Erträge aus Betrieben in Ostdeutschland in den westdeutschen Zentralen und Unternehmenssitzen erfolgswirksam verbucht werden. Insoweit bedeutet dieses Ergebnis nicht, dass Tochtergesellschaften westdeutscher Konzerne tatsächlich eine geringere Umsatzrendite aufweisen als andere Betriebstypen. Nähere Untersuchungen zu diesem Punkt können auf Grundlage des Betriebspanels jedoch nicht vorgenommen werden.

Die Vermutung, dass sich die Betriebsgröße über Skaleneffekte auf die Vorleistungen auswirkt, lässt sich durch die Regression wenigstens teilweise bestätigen. Bei den Größenklassen, die nicht der Hypothese entsprechen, liegt der Verdacht nahe, dass sich die Größeneffekte nicht auf so eindimensionale Weise in Erfolg oder Misserfolg eines Be-

---

<sup>168</sup> Die Angaben im Panel umfassen 5 Stufen, die beiden letzten wurden für die Analyse zusammengefasst. Vgl. *Bellmann; Brussig* (1998).

Tabelle 3.3.12-2:  
Modell<sup>a</sup> zur Typisierung erfolgreicher Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands

- Regression mit abhängiger Variable: Umsatzrendite -<sup>b</sup>

		Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte
Branche	Konstante	12,818***	10,197
	Ernährungsgewerbe	7,722***	12,199
	Textil- und Bekleidungsindustrie	10,347***	12,532
	Papier- und Druckgewerbe	24,673***	30,611
	Holzgewerbe	18,281***	21,679
	Chemische Industrie	17,578***	14,239
	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	42,336***	36,297
	Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	24,622***	32,951
	Metallerzeugung und -bearbeitung	30,158***	23,228
	Recycling	38,745***	43,823
	Herstellung von Metallerzeugnissen	24,898***	43,222
	Herstellung von Kraftwagen und -teilen	22,288***	22,439
	Sonstiger Fahrzeugbau	27,093***	24,101
	Elektrotechnik	-3,599***	-4,510
	Medizin, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	11,473***	16,506
	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren, Musikinstrumenten	13,907***	20,207
Qualifikation der Mitarbeiter	Anteil Facharbeiter	-27,821***	-27,171
	Anteil Qualifizierter	-18,791***	-15,118
	Anteil Einfacher	-53,129***	-60,860
	Anteil Ungelernter	-18,255***	-16,169
Stand der technischen Anlagen	neuester Stand	10,664***	14,550
	neu	4,093***	6,137
	mittel	3,902***	5,839
	alt bzw. völlig veraltet	Referenz	
Eigentumsverhältnisse	Ostdeutsch	Referenz	
	Westdeutsch	-7,209***	-13,468
	Ausländisch	-5,600***	-3,949
	Öffentlich	7,926	0,837
	Kein Mehrheitseigentümer	15,007***	14,712
	Nicht bekannt	14,057***	6,474

Fortsetzung Tabelle 3.3.12-2

		Nicht standardisierte Koeffizienten	t-Werte
Betriebsgröße	1 bis 4 Beschäftigte	1,838***	3,298
	5 bis 9 Beschäftigte	4,978***	10,113
	10 bis 19 Beschäftigte	-5,810***	-11,551
	20 bis 49 Beschäftigte	Referenz	
	50 bis 99 Beschäftigte	-4,927***	-6,528
	100 bis 199 Beschäftigte	2,617***	2,613
	200 bis 499 Beschäftigte	8,778***	5,365
	500 bis 999 Beschäftigte	12,117**	2,395
	1 000 bis 4 999 Beschäftigte	-11,647*	-1,917
Exporte	Export (EWU und übriges Ausland)	0,053***	3,357
Tarifbindung der Betriebe	Branchentarifvertrag		
	Haus/Firmentarifvertrag	-6,736***	-10,774
	Kein Tarifvertrag	6,378***	20,617
Gründungszeitpunkt	Bestand der Betrieb schon vor 1.1.1990?	4,266***	12,944
Art der Betriebseinheit	Zentrale/Hauptverwaltung	8,868***	13,937
	Niederlassung/Filiale	14,500***	19,652
	Mittelinstantz	9,729***	3,226
	Ein-Betriebs-Unternehmen	Referenz	
Rechtsform	Einzelunternehmen	-0,376	-0,891
	Personengesellschaft	-3,370***	-5,201
	Kapitalgesellschaft	-52,595***	-22,591
	Sonstige Rechtsform	2,440	0,877
	GmbH	Referenz	
Bundesland	Thüringen	-4,855***	-11,942
	Sachsen-Anhalt	-9,615***	-21,781
	Mecklenburg-Vorpommern	-4,700***	-7,551
	Brandenburg	-2,487***	-6,094
	Berlin-Ost	2,420***	3,728
	Sachsen	Referenz	

<sup>a</sup> Die Sternchen zeigen die Signifikanzniveaus an: – \*\*\* 1% Level. – \*\* 5% Level. – \* 10% Level. – <sup>b</sup> Es gelten die weiter oben getroffenen Einschränkungen für die verwendeten Daten. Referenzvariablen sind in der Tabelle ausgewiesen.

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

etriebes überführen lassen. Vielmehr scheinen hier komplexere Zusammenhänge zu bestehen. Die zur Verfügung stehenden Daten erlauben diesbezüglich aber keine tiefergehenden Analysen.

Zwischen der Exportorientierung eines Betriebes und dessen Erfolg besteht hingegen ein gleichgerichteter Zusammenhang. Der signifikant positive Regressionskoeffizient deutet darauf hin, dass international wettbewerbsfähige Betriebe im Allgemeinen auch Gewinne erzielen.

Auch die Tarifbindung der Betriebe kann über den Wirkungskanal der Lohnhöhe die Umsatzrendite beeinflussen. Die Ergebnisse der Regression bestätigen die getroffene Vermutung jedoch nur in Teilen. Danach stellt sich die Ertragssituation in Betrieben ohne jegliche tarifliche Bindung als die erfolgreichste dar, vermutlich, weil hier häufig unter Tarif gezahlt wird. Die Vermutung, dass betriebsnah abgeschlossene Firmentarifverträge zu einer Erhöhung der Umsatzrendite beitragen, bestätigt sich hingegen nicht. Allerdings werden innerhalb der Wirtschaftszweige nur wenige Haus- bzw. Firmentarifverträge abgeschlossen.

Ausgehend von den direkten Umsatzeinflussgrößen kann die Regression die Vermutung hinsichtlich der Bedeutung des Gründungszeitpunktes bestätigen. Betriebe, die nach dem 01.01.1990 entstanden sind, sind im Allgemeinen erfolgreicher.

Die Hypothese zum Einfluss des Standortes (i. S. von Infrastruktur und weichen Standortfaktoren) konnte in der Regression nicht in vollem Umfang bestätigt werden. Zwar sind die Betriebe in Sachsen tendenziell besonders erfolgreich; noch besser stellen sich aber die Betriebe in Berlin. Die Wahl des Bundeslandes als Maß für die Standortqualität im oben beschriebenen Sinne ist aber bedingt durch die Vorgaben des Datensatzes und ist, da nur approximativ verwandt, vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 3.3.12-3:

Verteilung der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland nach Betriebsart und Eigentumsverhältnissen

- Angaben in % -

Betrieb/Dienststelle ist...	Mehrheitliches/ausschließliches Eigentum						
	west-deutsch	ost-deutsch	aus-ländisch	öffent-lich	kein Mehrheits-eigentümer	nicht bekannt	Ins-gesamt
Ein-Betriebs-Unternehmen	10,39	86,54	0,30	0,02	2,39	0,36	100
Zentrale/Hauptverwaltung	26,84	72,47	0,50	0,0	0,19	0,0	100
Niederlassung/Filiale	83,07	2,49	13,82	0,0	0,0	0,63	100
Mittelinstanz	31,50	63,35	5,15	0,0	0,0	0,0	100
Insgesamt	16,81	79,64	1,19	0,02	1,99	0,34	100

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

Im Zusammenhang mit der Betriebsstruktur konnten a priori keine Aussagen getroffen werden. Die Ein-Betriebs-Unternehmen weisen aber laut der Regressionsanalyse weniger gute Ergebnisse auf. Allerdings ist dies in hohem Maße wohl durch die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse bestimmt, denn diese Betriebe sind überwiegend in ostdeutschem Besitz (vgl. Tabelle 3.3.12-3).

### *Fazit und Schlussfolgerungen*

Das Ziel dieses Kapitels war die Analyse und Identifizierung erfolgsrelevanter Charakteristika ostdeutscher Unternehmen. Anhand des IAB-Betriebspanels wurden die Betriebe in Ostdeutschland bezüglich des Erfolgsindikators Umsatzrendite untersucht. Die Ergebnisse der deskriptiven Auswertungen konnten die Frage, welche Faktoren den Unternehmenserfolg bestimmen, allerdings nicht hinreichend klären. Auf Basis einer multivariaten Regression lassen sich zwar einige Aussagen treffen, die aber jeweils im Rahmen der zu Grunde liegenden (nicht optimalen) Datenlage zu sehen sind. Vorleistungs- und Lohnquote, zentrale Elemente des Indikators Umsatzrendite, sind u. a. von der Produktionstechnologie oder der Produktivität abhängig. Der Umsatz wird u. a. durch Standort oder Gründungszeitpunkt positiv beeinflusst. Aus den Daten des Panels wurden approximativ Größen gewählt, die den Einfluss auf die Vorleistungen bzw. Lohnstückkosten abbilden sollten.

Eindeutig positiv mit dem Betriebsergebnis korreliert sind eine hohe Exportorientierung sowie das Alter des Betriebs. Daneben konnte auch ein Einfluss des Standortes nachgewiesen werden. Zudem kommt im Ergebnis der deskriptiven und analytischen Untersuchungen zum Ausdruck, dass die Betriebsgröße, die Qualifikation der Mitarbeiter, der Stand der technischen Anlagen sowie die Tarifbindung der Betriebe ebenfalls zum Erfolg der Betriebe in Ostdeutschland beitragen können.

### **b) *DIW-Industrienumfrage***

Nachdem dargestellt wurde, wie die Umsatzrendite mit einer Reihe anderer unternehmensbezogener und regionaler Merkmale zusammenhängt, wird im Folgenden untersucht, ob und welcher Zusammenhang zwischen der Umsatzentwicklung und Merkmalen wie der Marktposition der Unternehmen, ihrem Kapitalstock, ihrer Innovationstätigkeit, ihrer Größe oder ihrer Eigentumsverhältnissen besteht. Datenbasis ist die DIW-Umfrage vom Sommer 2000. Plausibel wäre ein positiver Zusammenhang zwischen den genannten Größen: Unternehmen, die auf überregionalen und dynamischen Märkten tätig sind, die über einen modernen Kapitalstock verfügen, die viel Forschung und Entwicklung (FuE) betreiben und die innovative Produkte und Leistungen anbieten, dürften günstigere Wachstumschancen haben als solche, bei denen das nicht der Fall ist. Zu vermuten ist auch, dass große Unternehmen aufgrund ihrer Skalenvorteile gegenüber kleinen Unternehmen überdurchschnittlich wachsen können. Die Besitzverhältnisse könnten in sofern von Bedeutung sein, als Unternehmen, die sich im Besitz westdeutscher oder ausländischer Konzerne befinden, vom Zugang zu den überregionalen Vertriebsnetzen und vom Know-how der Muttergesellschaft profitieren können und somit



Wettbewerbsvorteile gegenüber eigenständigen ostdeutschen Unternehmen aufweisen. Nicht zuletzt ist von Interesse, ob die Investitionstätigkeit sowie Forschung und Entwicklung mit der Umsatzentwicklung zusammenhängen.

Im Einzelnen sind folgende Variablen der Unternehmensbefragung in die Untersuchung einbezogen worden:

- Beurteilung der eigenen Konkurrenzposition<sup>169</sup>
- Beurteilung der mittelfristigen Marktentwicklung<sup>170</sup>
- Umsatz mit außerhalb Ostdeutschlands ansässigen Kunden<sup>171</sup>
- Beurteilung des technischen Standes der genutzten Ausrüstungen<sup>172</sup>
- Auslastung der Ausrüstungen<sup>173</sup>
- Investitionen der Jahre 1998 und 1999<sup>174</sup>
- Einführung völlig neuer Produkte/Leistungen in den letzten beiden Jahren<sup>175</sup>
- Forschung und Entwicklung in den letzten beiden Jahren<sup>176</sup>
- Anmeldung von Patenten in den letzten beiden Jahren<sup>177</sup>
- Unternehmensgröße<sup>178</sup>
- Eigentumsverhältnisse<sup>179</sup>
- Umsatzentwicklung.

Die abhängige Variable Umsatzentwicklung wurde als Veränderungsrate des Umsatzes der Jahre 2000 und 1998 operationalisiert.<sup>180</sup> Da die erklärenden Variablen sowohl

---

<sup>169</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „Wir halten uns gegenüber unseren gegenwärtigen Konkurrenten für deutlich schwächer, wenig schwächer, etwa gleich stark, wenig stärker, deutlich stärker, Position nicht einzuschätzen.“

<sup>170</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „Das Marktvolumen wird künftig deutlich schrumpfen, wenig schrumpfen, etwa gleich bleiben, wenig wachsen, deutlich wachsen, Entwicklung nicht einschätzbar.“

<sup>171</sup> Umsatz mit Kunden in den alten Ländern und im Ausland (ohne Osteuropa) in % des Umsatzes im Jahre 1998.

<sup>172</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „Die Ausrüstungen entsprechen dem neuesten Stand der Technik, sind insgesamt ausreichend modern, sind zum Teil veraltet, sind weitgehend veraltet“.

<sup>173</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „Der Bestand an Ausrüstungen ist zu klein, etwa ausreichend groß, zu groß und nicht einzuschätzen.“

<sup>174</sup> DM je Beschäftigten.

<sup>175</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „ja / nein“.

<sup>176</sup> Anteil des Personaleinsatzes für Forschung und Entwicklung am gesamten Personaleinsatz in %.

<sup>177</sup> Die Antwortvorgaben lauten: „ja / nein“.

<sup>178</sup> Zahl der Beschäftigten im Jahre 1998.

<sup>179</sup> Eigenständige Unternehmen, Unternehmen im Besitz westdeutscher oder ausländischer Unternehmen.

kategorial als auch intervallskaliert sind, bietet sich u. a. als Forschungsinstrument eine Kovarianzanalyse an. Dieses Verfahren ermöglicht Aussagen darüber, ob ein (signifikanter) Zusammenhang zwischen den ausgewählten Einflussvariablen und der Zielgröße besteht, und welche Richtung dieser Zusammenhang hat.

Die Kovarianzanalyse führte zu folgenden Ergebnissen:<sup>181</sup>

Die Faktoren, die die Marktposition eines Unternehmens widerspiegeln – hier gemessen an der Einschätzung der eigenen Konkurrenzposition, der Beurteilung der Marktentwicklung sowie am Anteil des überregionalen Absatzes am gesamten Umsatz – sind durchweg signifikant (vgl. Tabelle A3.3.12-2). Auch die Erwartungen über die Wirkungsrichtung haben sich bestätigt: Unternehmen, die nach eigener Einschätzung auf wachsenden Märkten präsent sind, solche Unternehmen, die meinen, eine starke Marktstellung zu haben, und diejenigen Unternehmen, die ihre Produkte vorwiegend überregional absetzen, weisen eine vergleichsweise günstige Umsatzentwicklung auf (vgl. Tabelle A3.3.12-3).

Ebenso zeigt die Analyse einen Zusammenhang zwischen der Umsatzentwicklung und der Beschaffenheit des Kapitalstocks – sowohl hinsichtlich dessen Größe als auch dessen Modernität: Unternehmen, die über einen modernen Maschinenpark verfügen, wie solche, deren Kapazitäten zu klein sind, konnten sich im Untersuchungszeitraum besser entwickeln als jene Unternehmen, die mit einem veralteten oder zu großen Maschinenpark produzierten. Zudem ist festzustellen: Ein günstiges Umsatzwachstum geht in der Regel mit reger Investitionstätigkeit einher.

Hinsichtlich der Beziehungen von Innovationstätigkeit und Absatzentwicklung ergibt sich indes ein uneinheitliches Bild. Erwartungsgemäß haben sich Unternehmen, die in den letzten Jahren ihre Produktpalette erneuert haben, signifikant besser entwickelt als solche Unternehmen, die keine neuen Produkte oder keine Nachfolgeprodukte eingeführt haben. Auch die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Unternehmen (gemessen als Anteil des FuE-Personaleinsatzes am gesamten Personaleinsatz) stehen in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der Umsatzentwicklung.<sup>182</sup> Entsprechendes zeigt sich dagegen nicht bei einem Blick auf die Patentanmeldungsaktivitäten. Zwar weisen Unternehmen mit Patentanmeldungen im Schnitt ein höheres Um-

<sup>180</sup> Um die Unsicherheiten zu vermindern, wurden nur solche Fälle einbezogen, bei denen sich in den Jahren 1998 bis 2000 der Umsatz nicht mehr als verdreifacht hat. Eine entsprechende Selektion von „Ausreißern“ mit stark rückläufiger Entwicklung wurde dagegen nicht vorgenommen.

<sup>181</sup> Auf Prüfungen von Normalverteilung und Varianzhomogenität wurde hier verzichtet, weil aufgrund der großen Fallzahl davon ausgegangen werden kann, dass die T-Werte der Parameter approximativ valide sind.

<sup>182</sup> Alternativ wurden als Indikator für Forschung und Entwicklung die Antworten der Unternehmen auf die Frage genutzt, ob sie Forschung und Entwicklung regelmäßig, gelegentlich oder nicht betreiben. Die Analyse bestätigt, dass Unternehmen mit regelmäßiger Forschung und Entwicklung schneller wachsen als solche mit nur gelegentlicher oder solche ohne Forschung und Entwicklung. Allerdings ergab der Test keine signifikanten Werte.

satzwachstum auf als solche ohne Patenanmeldungen. Jedoch ist dieser Zusammenhang nicht signifikant.<sup>183</sup> Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass – wie bereits in vorangegangenen Kapiteln dargestellt – Erfindungen und Neuerungen nicht immer patentiert werden.<sup>184</sup>

Signifikant ist der Zusammenhang von Eigentumsverhältnissen und Umsatzentwicklung. Allerdings waren es die eigenständigen Unternehmen, die überdurchschnittlich gewachsen sind. Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen sind beim Absatzwachstum hinter diesen Betrieben zurückgeblieben, ebenso wie hinter den Betrieben ausländischer Unternehmen. Wahrscheinlich ist das gute Abschneiden der eigenständigen ostdeutschen Unternehmen darauf zurückzuführen, dass es sich bei ihnen meist um junge, kleine Unternehmen handelt, bei denen Umsatzveränderungen aufgrund des Basiseffekts stark zu Buche schlagen. So weisen generell kleine Unternehmen ein größeres Umsatzwachstum auf als größere Unternehmen.

Alles in allem bestätigen die Ergebnisse der Analyse die erwarteten Zusammenhänge: Die Ausrichtung auf überregionale und wachstumsstarke Märkte, ein moderner Kapitalstock, intensive Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie eine Produktpalette, in der sich neue Produkte finden, gehen mit einer positiven Umsatzentwicklung einher.

Bei der Würdigung der Ergebnisse sind allerdings methodische wie sachliche Einschränkungen zu beachten. Ein Zweijahreszeitraum ist für die Beurteilung der Umsatzentwicklung relativ kurz – und die Wahrscheinlichkeit zufälliger Einflüsse entsprechend hoch. Hinzu kommt, dass die Umsatzentwicklung von weiteren Faktoren wie der Qualifikation der Mitarbeiter, den Arbeitskosten, der Fertigungstiefe oder spezifischen Branchenkonjunkturen beeinflusst wird – Faktoren, die hier nicht berücksichtigt werden konnten. Vor allem ist zu bedenken, dass zwischen der hier verwendeten abhängigen Variablen und den erklärenden Variablen vielfältige, und nicht nur einseitige Wechselwirkungen bestehen. Noch wichtiger aber erscheint der Hinweis, dass eine Querschnittsbetrachtung – wie die vorliegende – grundsätzlich nur unter der Annahme aussagefähig ist, dass die relevanten Faktoren, die ihre Wirkung ja im Zeitverlauf entfalten, schon vor dem Erhebungszeitraum positive Werte zeigten.

---

<sup>183</sup> Alternativ wurde als Indikator für Patentaktivitäten die ebenfalls in der Befragung erhobene Zahl der angemeldeten Patente als Einflussvariable verwendet. Auch dieses Ergebnis war nicht signifikant.

<sup>184</sup> Zur Prüfung dieser These wurden die Wechselwirkungen zwischen den Variablen „Patentanmeldung“ und „Personaleinsatz für Forschung und Entwicklung“ bzw. „Neuigkeitsgrad der Produktpalette“ getestet. Die Testergebnisse waren in beiden Varianten nicht signifikant. Dies spricht für die geäußerte Vermutung.

## Anhang 3.3.12:

Tabelle A3.3.12-1:

Ausgewählte Ergebnisse der deskriptiven Analyse für erfolgreiche Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland auf Basis des IAB-Betriebspanels

- Umsatzrendite, gruppiert, in % -

		bis -25%	-25% bis 0%	0% bis 25%	25% bis 35%	35% bis 50%	größer 50%	
Bundesland	Berlin-Ost	1,4	24,9	41,1	10,4	11,6	10,6	
	Brandenburg	3,8	31,7	43,1	8,3	7,2	6,1	
	Mecklenburg-Vorpommern	4,4	7,6	52,6	12,0	22,4	1,0	
	Sachsen	6,8	13,4	39,5	16,2	19,5	4,5	
	Sachsen-Anhalt	11,7	22,4	38,1	12,4	11,8	3,7	
	Thüringen	5,5	17,3	41,0	6,4	16,5	13,3	
Branche	Ernährungsgewerbe	17,0	21,9	43,0	3,4	6,9	7,7	
	Textil- und Bekleidungsindustrie	1,8	40,5	29,1	3,8	8,2	16,7	
	Papier- und Druckgewerbe	6,8	7,6	40,3	1,9	21,4	21,9	
	Holzgewerbe	0,7	19,2	41,9	22,4	15,8		
	Chemische Industrie	7,2	18,0	45,2	15,4	14,3		
	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	8,6	0,9	22,4			68,1	
	Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	1,8	18,5	22,2	14,5	42,3	0,6	
	Metallerzeugung und -bearbeitung		5,8	52,2	6,3	35,6		
	Recycling			27,1	6,1	47,9	19,0	
	Herstellung von Metallerzeugnissen		15,0	40,2	10,9	25,7	8,2	
	Maschinenbau	6,4	38,5	53,3	0,9	0,9		
	Herstellung von Kraftwagen und -teilen		2,3	85,4	3,5	8,7	0,1	
	Sonstiger Fahrzeugbau	5,0	0,3	4,9	85,3	4,3	0,2	
	Elektrotechnik	26,4	13,2	34,8	20,9	4,7		
	Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik	7,2	20,7	31,7	13,6	19,2	7,8	
	Herstellung von Möbeln, Schmuck, Spielwaren, Musikinstrumenten	2,3	14,4	52,4	23,4	5,8	1,7	
	Betriebsgröße	1 bis 4 Beschäftigte	8,2	18,0	18,5	8,2	31,9	15,2
		4 bis 9 Beschäftigte	6,8	9,0	51,1	11,1	12,5	9,6
		10 bis 19 Beschäftigte	8,2	16,9	47,8	24,6	2,2	0,4
		20 bis 49 Beschäftigte	1,6	39,5	43,4	5,3	9,6	0,5
50 bis 99 Beschäftigte		8,8	21,3	56,9	7,7	4,2	1,0	
100 bis 199 Beschäftigte		3,0	12,6	70,7	4,0	9,1	0,6	
200 bis 499 Beschäftigte			26,2	61,7	5,6	6,5		
500 bis 999 Beschäftigte				83,9	16,1			
1 000 bis 4 999 Beschäftigte			100,0					

Fortsetzung Tabelle A3.3.12-1

		bis -25%	-25% bis 0%	0% bis 25%	25% bis 35%	35% bis 50%	größer 50%
Anteil des Aus- landsumsatzes 1999	0%	6,7	21,8	39,8	8,2	15,9	7,6
	0 bis 25%	4,9	11,0	64,2	14,0	5,1	0,7
	25 bis 50%	0,7	9,5	30,5	54,1	5,2	
	50 bis 75%		56,0	42,1		2,0	
	75 bis 100%			84,6	15,4		
Insgesamt		6,1	20,5	41,2	11,2	14,4	6,6

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

Tabelle A3.3.12-2:

Tests der Zwischensubjekteffekte der Kovarianzanalyse der Entwicklung des Umsatzes 2000 gegenüber 1998 bei den Unternehmen der ostdeutschen Industrie

Quelle	Quadratsumme vom Typ III	df	Mittel der Quadrate	F-Wert	p-Wert
Korrigiertes Modell	92,071	26	3,541	31,287	0,000
Konstanter Term	1,084	1	1,084	9,577	0,002
Beurteilung Marktentwicklung	21,829	5	4,366	38,573	0,000
Beurteilung Konkurrenzposition	2,759	5	0,552	4,876	0,000
Neue Produkte eingeführt	1,168	3	0,389	3,439	0,016
Patente angemeldet	0,0404	1	0,0404	0,357	0,550
Modernität der Ausrüstungen	2,975	3	0,992	8,761	0,000
Größe der Ausrüstungen	4,773	3	1,591	14,058	0,000
Eigentumsstatus	1,759	2	0,880	7,772	0,000
Investitionen je Beschäftigten 1998/1999	4,716	1	4,716	41,670	0,000
Überregionaler Absatzanteil 1998	1,528	1	1,528	13,503	0,000
Beschäftigte 1998	0,823	1	0,823	7,272	0,007
Forschungs- und Entwicklungspersonal	1,167	1	1,167	10,311	0,001
Fehler	295,185	2 608	0,113		
Gesamt	515,059	2 635			
Korrigierte Gesamtvariation	387,256	2 634			

<sup>a</sup>  $R^2 = 0,238$  (korrigiertes  $R^2 = 0,230$ ).

Quelle: Unternehmensumfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

Tabelle A3.3.12-3:  
Parameterschätzung Abhängige Variable: Entwicklung des Umsatzes 2000 gegenüber 1998

Parameter	Geschätzter Wert	Standardfehler	T-Wert	p-Wert
Konstanter Term	1,5724	0,082	0,880	0,379
Beurteilung der Marktentwicklung. Das Marktvolumen wird künftig ...				
deutlich schrumpfen	-0,238	0,048	-4,961	0,000
wenig schrumpfen	-0,139	0,046	-3,009	0,003
etwa gleich bleiben	-0,0593	0,043	-1,371	0,171
wenig wachsen	0,0255	0,044	0,579	0,563
deutlich wachsen	0,154	0,047	3,291	0,001
nicht einschätzbar	0	,	,	,
Beurteilung der Konkurrenzposition: Im Vergleich zur Konkurrenz ist das Unternehmen ...				
deutlich schwächer	-0,0161	0,046	-0,350	0,726
wenig schwächer	-0,0335	0,039	-0,854	0,393
etwa gleich stark	-0,000276	0,036	-0,008	0,994
wenig stärker	0,0420	0,038	1,105	0,269
deutlich stärker	0,0890	0,041	2,172	0,030
nicht einschätzbar	0	,	,	,
Neue Produkte in den letzten zwei Jahren eingeführt?				
Nein	0,0606	0,023	-2,651	0,008
Ja, Nachfolgeprodukte	0,0513	0,021	-2,438	0,015
Ja, Nachfolgeprodukte und völlig neue Produkte	0,00924	0,025	-0,369	0,712
Ja, völlig neue Produkte	0	,	,	,
Patente:				
Ja	0,0122	0,020	0,597	0,550
Nein	0	,	,	,
Ausrüstungen sind ...				
auf dem modernsten Stand	0,129	0,050	2,586	0,010
ausreichend modern	0,06335	0,048	1,317	0,188
zum Teil veraltet	0,02576	0,049	0,522	0,602
weitgehend veraltet	0	,	,	,
Bestand an Ausrüstungen ...				
zu klein	0,112	0,043	2,629	0,009
ausreichend groß	0,02430	0,041	0,592	0,554
zu groß	-0,128	0,063	-2,045	0,041
nicht einschätzbar	0	,	,	,
Eigentumsstaus: Unternehmen ist ...				
eigenständig	0,04516	0,034	1,342	0,180
im Besitz eines westdeutschen Unternehmens	-0,02345	0,035	-0,662	0,508
im Besitz eines ausländischen Unternehmens	0	,	,	,
Investitionen 1998 und 1999 je Beschäftigten Umsatz mit Kunden in den alten Ländern und dem Ausland (ohne Osteuropa) 1998 in % des gesamten Umsatzes	0,001204	0,000	6,455	0,000
Beschäftigte 1998	0,0007448	0,000	3,675	0,000
Personaleinsatz für Forschung und Entwicklung am gesamten Personal in %	-0,0001442	0,000	-2,697	0,007
	0,002247	0,001	3,211	0,001

Quelle: Unternehmensumfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000.

### 3.3.13 Fazit: Trotz struktureller Defizite gute Perspektiven für das Verarbeitende Gewerbe

Als Hauptergebnis der voranstehenden Untersuchungen zum ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe kann festgehalten werden, dass sich dieser Wirtschaftsbereich auf einem robusten Wachstumspfad befindet, und dass immer mehr Unternehmen im innerdeutschen und internationalen Wettbewerb mithalten können und dementsprechend auch Kapital akkumulieren können. Dies gibt Hoffnung, dass die dynamische Entwicklung in diesem Sektor – ein günstiges konjunkturelles Umfeld vorausgesetzt - auch mittelfristig anhalten wird.

Weiter verbessert haben sich die Rahmenbedingungen für die Industrie – auch aus der Sicht der Unternehmen. Als genereller Nachteil werden lediglich noch die Energiekosten und die lokalen Gebühren angesehen; in manchen Regionen kommt die Verkehrsanbindung hinzu. Andere Standortbedingungen werden indes überwiegend als vorteilhaft eingeschätzt. Das gilt aus der Sicht vieler Unternehmen auch für das Lohnniveau. Weil der allergrößte Teil der Unternehmen keiner Tarifbindung unterliegt, liegen die Effektivlöhne erheblich unter den in den alten Bundesländern gezahlten Löhnen und Gehältern; und inzwischen sind im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands vielfach auch die Lohnstückkosten geringer als dort. Allerdings zeigt sich, dass das früher reichliche Angebot an Fachkräften knapper geworden ist, und dass insbesondere nicht wenige solcher Betriebe, die untertariflich entlohnen, Probleme haben, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden.

Trotz der beachtlichen Fortschritte sind aber strukturelle Schwächen, die sich im Verlauf des Transformationsprozesses herausgebildet haben, noch nicht überwunden. Zum Teil sind sie eng miteinander verzahnt. Hierzu gehört vor allem, dass die ostdeutsche Industrie als Ganzes noch immer vergleichsweise klein ist und das Gewicht der wachstumsstarken Branchen trotz hoher Zuwachsraten zumeist noch sehr gering ist. Branchen, die eher regional orientiert sind und die eher wenig technologieintensive Güter herstellen, haben noch immer eine relativ hohe Bedeutung. Außerdem sind die meisten Betriebe verhältnismäßig klein, und das Aktivitätsspektrum der größeren Betriebe, die zumeist im Besitz eines westdeutschen oder ausländischen Unternehmens sind, ist in starkem Maße auf ausführende Funktionen ausgerichtet. Dagegen mangelt es in der ostdeutschen Industrie an Headquarter-Funktionen. All das trägt dazu bei, dass – aufs Ganze gesehen – die Produktivität und die Forschungsintensität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe noch relativ niedrig sind.

In regionaler Hinsicht hat sich das Verarbeitende Gewerbe in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. So nahm in manchen Regionen die Beschäftigung deutlich zu. In anderen wurde dagegen noch in erheblichem Maße Personal abgebaut, wobei es sich zum Teil auch noch um Nachwirkungen von bei der Privatisierung getroffenen Vereinbarungen handeln dürfte. Die Hoffnung, dass sich in den neuen Ländern in größerem Maße bereits „industrielle Kerne“ herausbilden, die kräftige Impulse auf die regionale Entwicklung aussenden, hat sich hingegen bislang nicht erfüllt. Dazu braucht es freilich auch viel Zeit. Lediglich in einigen Regionen sind mehr oder minder starke Ansätze für derartige Produktionscluster erkennbar. Begünstigt wird deren Herausbildung

offenbar dadurch, wenn im Zentrum der industriellen Produktion einer Region die Herstellung technisch komplexer Güter – wie Kraftfahrzeuge – steht, von der eine erhebliche Nachfrage nach Vorleistungen ausgeht. In denjenigen ostdeutschen Regionen dagegen, in denen das Bild der Industrie von der Erzeugung in technischer Hinsicht eher „einfacher“ Güter – etwa homogenen Grundstoffen – geprägt wird, bilden sich, soweit sich das ermitteln ließ, industrielle Vernetzungen schleppender heraus.



## Anhang 3

### **Vorgehensweise und Befragtenkreis der DIW-Umfrage vom Sommer 2000 unter ostdeutschen Unternehmen**

Weil für eine tiefergehende Analyse des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses in den neuen Bundesländern detailliertere Angaben als sie die einschlägigen amtlichen Statistiken liefern erforderlich waren, hat das DIW Berlin seit Sommer 1991 eigene Erhebungen durchgeführt. Die ersten vier Befragungen richteten sich im Wesentlichen an die Unternehmen der Industrie. In die drei folgenden Wellen wurden auch unternehmensnahe Dienstleister aufgenommen. Mit diesen Erhebungseinheiten wird ein großer Teil derjenigen wirtschaftlichen Aktivitäten erfasst, die die Exportbasis eines Wirtschaftsgebietes ausmachen. Viele Unternehmen insbesondere aus der Industrie liefern ihre Güter an Abnehmer in anderen Regionen, und andere Unternehmen aus Industrie und unternehmensnahen Dienstleistungen sind mit jenen über regionale Vorleistungsbeziehungen verbunden. Die Erhebungen konzentrieren sich mithin auf solche Sektoren, die in Ostdeutschland noch schwach entwickelt sind.

In diesem Bericht werden wichtige Ergebnisse über die Industrie aus der letzten, im Sommer 2000 durchgeführten Umfrage vorgelegt. Dabei wurde an dem bewährten Verfahren bei der Erstellung des Fragenprogramms festgehalten. Einerseits wurden Fragen in die Erhebung aufgenommen, die bereits in vorhergehenden Umfragen gestellt wurden, und deren Ergebnisse Analysen über einen Zeitverlauf ermöglichen. Zum anderen wurden Informationen zu speziellen Themen erhoben. Bei der letzten Umfrage handelte es sich etwa um die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Unternehmen.

Begonnen wurde mit der wiederum postalischen Umfrage Anfang Juni 2000. Unternehmen, die bis Mitte Juli noch nicht geantwortet hatten, wurde nochmals ein Fragebogen zugesandt mit der Bitte, ihn bis Mitte September zu beantworten. Der Rücklauf der Fragebögen erstreckte sich bis etwa November 2000, sein Schwerpunkt lag in den Sommermonaten. Ermittelt wurde der Befragtenkreis aus einem im DIW Berlin vorhandenen Adressenbestand. Kern dieses Bestandes ist eine Auswahl aus der Unternehmensdatei des Verbandes der Vereine Creditreform e. V., die regelmäßig in aktualisierter Version bezogen wird. Zudem wird der Adressenbestand durch Informationen, die dem DIW Berlin zugänglich werden – nicht zuletzt durch die Umfragen – stetig erneuert. Um Teilnahme an der Umfrage sind wiederum reichlich 20 000 Unternehmen bzw. Betriebsstätten gebeten worden. Weil erfahrungsgemäß die Zahl der antwortenden Unternehmen viel kleiner ist als die Zahl der angeschriebenen Unternehmen, sollte durch die vielen versandten Fragebögen ein Rücklauf erzielt werden, der differenzierte Auswertungen ermöglicht und der mit großer Wahrscheinlichkeit ein gutes Abbild der Grundgesamtheit liefert.

Zudem wurden auch deshalb so viele Unternehmen angeschrieben, weil sich anhand des Adressenbestandes des DIW Berlin die gewählte Erhebungseinheit nicht genau abgrenzen ließ. Das gilt vor allem für die Industrie. Für die Abgrenzung der Industrie von an-

deren Teilen der Wirtschaft gibt es keine allgemein verbindliche Konvention. In der amtlichen Statistik der Bundesrepublik kommt sie als Wirtschaftszweig seit langem nicht mehr vor. Ersetzt wurde die Industrie durch das Verarbeitende Gewerbe. Das Verarbeitende Gewerbe – nach der Abgrenzung der amtlichen Statistik – enthält allerdings zahlreiche Unternehmen, die Aktivitäten nachgehen, die nicht zur Exportbasis einer Region zu zählen sind – nicht einmal über die Einbindung in regionale Wertschöpfungsketten im weiteren Sinne. Dazu gehören vor allem Betriebe aus Zweigen des Handwerks – wie Raumausstatter, Orthopäden, Optiker, Steinmetze, Bäcker und Fleischer. Solche Unternehmen sollten aus der Untersuchung ausgeklammert werden. Allerdings waren die Betriebe, die solchen Tätigkeiten nachgehen, häufig anhand der Adressdatei nicht in jedem Fall zu identifizieren. Deshalb wurden auch zahlreiche dieser Betriebe angeschrieben, und viele davon haben geantwortet. Sie wurden nachträglich von den Industriebetrieben getrennt. Nicht selten war allerdings die Trennung schwierig, sodass in den Zweifelsfällen ein standardisiertes Verfahren angewendet wurde. Danach ist jedes Unternehmen dann der Industrie zugeschlagen worden, wenn es sich selbst als ein Industrieunternehmen einstuft. Ein weiteres Kriterium für die Zuordnung zur Industrie oder zum Handwerk war bei dem standardisierten Verfahren die Zahl der Beschäftigten in den Unternehmen. Bei der Abgrenzung ist je nach Gewerbebezweigen unterschiedlich verfahren worden. Zumeist wurden Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten zur Industrie gezählt, in einigen Zweigen (wie bei einigen Sparten des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes) schon Betriebe mit einer geringeren Zahl an Beschäftigten. In anderen Gewerbebezweigen – wie bei den Bäckereien – war das (auch wegen des hier meist hohen Anteils an Verkaufspersonal) erst bei Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten der Fall. Nach der hier gewählten Definition werden nur Unternehmen bzw. Betriebsstätten solcher Gewerbebezweige zur Industrie gezählt, die nach der Konvention der amtlichen Statistik dem Verarbeitenden Gewerbe angehören. Die Industrie wird demnach als eine Teilmenge des Verarbeitenden Gewerbes verstanden – und zwar als derjenige Teil, in dem unmittelbar oder durch die Einbindung in Vorleistungsverflechtungen Industriegüter hergestellt werden, die im Allgemeinen überregional handelbar sind.

An der Umfrage im Sommer 2000 haben insgesamt 8 086 Unternehmen oder Betriebsstätten mit insgesamt 272 000 Erwerbstätigen teilgenommen. Davon entfallen 3 633 Unternehmen mit zusammen 210 000 Beschäftigten auf die Industrie. Reichlich 1 700 Unternehmen (mit 30 900 Erwerbstätigen) zählen zu den unternehmensnahen Dienstleistern und an der Befragung haben 2 300 Handwerksbetriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit knapp 25 000 Beschäftigten teilgenommen. Für die übrigen Unternehmen, die zu verschiedenen anderen Wirtschaftszweigen (wie der Bauwirtschaft, dem Bergbau, der Wasserwirtschaft, dem Handel, der Landwirtschaft oder gar dem öffentlichen Dienst) gehören und die ungeplant in die Erhebung aufgenommen worden sind, ist eine Auswertung der Befragungsergebnisse wegen ihrer für ihre Grundgesamtheit wohl nicht verallgemeinerungsfähigen Antworten wenig sinnvoll.

Wie repräsentativ der Kreis derjenigen Unternehmen ist, der an der letzten – wie an den vorhergehenden – DIW-Umfragen teilgenommen hat, lässt sich nicht exakt bemessen, da keine anderen Datenquellen verfügbar sind, die Auskunft über die genaue Zusam-

mensetzung der gewählten Berichtskreise geben könnten. Als Maßstab für die Repräsentativität der in die Auswertung einbezogenen Industrieunternehmen bieten sich am ehesten die regelmäßigen amtlichen Erhebungen im Verarbeitenden Gewerbe an – wenn es auch zwischen deren Erhebungseinheit und der Grundgesamtheit der Industrie gemäß der DIW-Definition Unterschiede gibt. Ein früherer Vergleich der amtlichen Statistik mit den Teilnehmern an den DIW-Umfragen zeigt, dass das DIW-Sample ein recht getreues Abbild der ostdeutschen Industrie darstellt.<sup>185</sup> Angesichts der hohen Zahl der Teilnehmer aus der Industrie an den DIW-Erhebungen war freilich nichts anderes zu erwarten.

---

<sup>185</sup> Vgl. *Belitz; Brenke; Fleischer* (1998): Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, 1998.

## 4. Anpassungsprozess und Finanzpolitik

*Dieter Vesper*

### 4.1 Ausgangsbedingungen

Die Finanzpolitik hat eine Schlüsselrolle im ostdeutschen Anpassungsprozess gespielt. Es mussten nicht nur die staatliche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert sowie der Einbruch bei Produktion und Beschäftigung sozialpolitisch abgefedert werden, es mussten auch neue Verwaltungsstrukturen geschaffen und die Bildung des privaten Kapitalstocks unterstützt werden. All dies hat die öffentlichen Haushalte, insbesondere in Westdeutschland, erheblich belastet. Ein Kardinalfehler der Finanzpolitik in den ersten Jahren nach der Vereinigung war die weitgehende Kreditfinanzierung dieser Lasten. Dadurch stieg die Staatsverschuldung exorbitant, und die Handlungsspielräume der Finanzpolitik wurden nachhaltig eingeschränkt. Ein stärkerer Rückgriff auf die Steuerfinanzierung zu jener Zeit hätte die wirtschaftliche Entwicklung vermutlich geglättet. Die Ausweitung der Staatsverschuldung machte es Deutschland 1997 auch so schwer, die fiskalischen Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion zu erreichen. Die Finanzpolitik musste massiv auf die Ausgabenbremse treten, damit die Verpflichtungen im Zusammenhang des Vertrages von Maastricht erfüllt werden konnten. Zudem sollte durch eine sparsame Ausgabenpolitik der Weg für erhebliche Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 bereitet werden.

Die Tatsache, dass die Finanzpolitik in den frühen 90er Jahren das Instrument der Verschuldung so extensiv nutzte, lag in der Hoffnung begründet, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde. Noch im Jahre 1994 hatte die Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Zielprojektion für die Jahre bis 1998 ein Wirtschaftswachstum von 7½% pro Jahr anvisiert. Tatsächlich war der wirtschaftliche Aufholprozess in den Jahren nach 1995 zum Erliegen gekommen. Für die öffentlichen Haushalte zog dies zumindest zwei Konsequenzen nach sich: Zum einen blieben die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden weit hinter den Erwartungen zurück – die öffentlichen Investitionsausgaben mussten gedrosselt werden und spielten als Triebkraft für den Aufholprozess eine immer geringere Rolle. Zum anderen wurden die Zweige der Sozialversicherung in größerem Umfang als geplant von Ostdeutschland in Anspruch genommen – das Volumen der Finanztransfers innerhalb der Sozialversicherungen hatte sich in den Jahren nach 1995 wieder erhöht.

Auch in den ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalten spiegelten sich sowohl die überzogenen Erwartungen an den Aufholprozess als auch die Anpassung an die gesamtwirtschaftlichen Realitäten wider. Bis 1994 war die Entwicklung von einer starken Ausgabenexpansion und Schuldenaufnahme gekennzeichnet. Die Steuereinnahmen stiegen ebenfalls rasch. Das Jahr 1995 war vom Inkrafttreten des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ (Solidarpakt I) geprägt, das den ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalten verlässliche Finanzierungsquellen verschaffte. Nachdem bis dahin die ostdeutschen Haushalte aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, der ad hoc immer wieder

aufgestockt werden musste, finanziert worden waren, wurden mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen und die Integration der neuen Länder und Gemeinden höhere Pro-Kopf-Ausgaben zugebilligt, um Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur voranzutreiben.<sup>186</sup> Mit dem Inkrafttreten des Solidarpakts I setzte in den ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalten die Phase der Konsolidierung ein.

## **4.2 Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte seit 1996**

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre schalteten die ostdeutschen Gebietskörperschaften auf einen restriktiven Ausgabenkurs um, obwohl sich durch den Solidarpakt I die finanzielle Lage verbessert hatte. Vor allem die Gemeinden kürzten ihre Ausgaben kräftig, von 1996 bis 2001 sind sie um 14% zurückgegangen. Auch die Finanzierungsdefizite waren rückläufig. Zwischenzeitlich (2000) erzielten die ostdeutschen Kommunen sogar einen leichten Überschuss, nachdem das Defizit 1996 bei 2,5 Mrd. DM gelegen hatte. Im vergangenen Jahr schlossen die Kommunalhaushalte dann mit einem Minus von 950 Mio. DM ab.

Bei den ostdeutschen Flächenländern setzte der Konsolidierungsprozess 1996 ein, seitdem sind die Ausgaben um 2% gesunken (vgl. Tabelle 4.2-1). Das Finanzierungsdefizit konnte dabei halbiert werden. Vor allem infolge der Steuerreform erhöhte sich das Defizit 2001 geringfügig, um 200 Mio. DM auf 5,9 Mrd. DM (1996: 11,9 Mrd. DM). Aber auch hinter dem Ergebnis von 2001 steht eine beachtliche Konsolidierung, denn die Auswirkungen der Steuerreform wie auch der konjunkturbedingten Mindereinnahmen hätten ein sehr viel höheres Defizit erwarten lassen. Dies wird deutlich, wenn man die Entwicklung in den westdeutschen Flächenländern betrachtet; dort sind die Defizite im Jahre 2001 von 8 Mrd. DM auf 33 Mrd. DM in die Höhe geschossen.

Allerdings muss die Analyse für Ostdeutschland den dortigen Bevölkerungsrückgang berücksichtigen. Bezieht man die Ausgaben auf die Zahl der Einwohner, so ergibt sich bei den Ausgaben der ostdeutschen Länder eine Stagnation. Für die Gemeinden errechnet sich ein Minus von 12%.

Auf Länderebene waren die rückläufigen Ausgaben insbesondere das Ergebnis von Kürzungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden, die quantitativ in Ostdeutschland eine weitaus größere Rolle als in Westdeutschland spielen. Noch stärker als die laufenden Zuweisungen (-7%) wurden die Zuschüsse für Investitionen gekappt (-14%). Rückläufig waren aber auch die Sachaufwendungen sowie die Zuschüsse an Unternehmen und andere Einrichtungen. Ein kräftiges Plus verzeichneten hingegen die sozialen Leistungen (24%) und die Zinsausgaben (46%). Allerdings hat sich der Anstieg der Zinsausgaben infolge der Konsolidierungsbemühungen im Lauf der Jahre spürbar abgeschwächt. Auch beim größten Ausgabenblock – dem Personalaufwand – errechnet sich ein Plus.

---

<sup>186</sup> Den ostdeutschen Ländern und Gemeinden sollten Pro-Kopf-Ausgaben von 105% des westdeutschen Niveaus ermöglicht werden. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (1993).

Tabelle 4.2-1:  
Ausgaben und Einnahmen der west- und der ostdeutschen Flächenländer nach Arten  
- in Mio. DM -

	Westdeutsche Flächenländer						Veränderung 1996/2001 in %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Personalausgaben	126 671	127 652	129 617	132 471	134 091	134 796	6,4
Laufender Sachaufwand	22 231	22 106	22 699	23 146	24 430	25 770	15,9
Zinsausgaben	23 114	23 974	24 597	25 092	24 811	25 100	8,6
Laufende Zuweisungen	83 875	83 889	84 374	87 639	91 666	94 898	13,1
an Unternehmen	13 774	13 984	14 357	15 160	16 226	19 290	40,0
Länderfinanzausgleich	6 058	6 242	6 105	6 721	7 208	7 172	18,4
Sonstige an Länder	215	238	248	248	262	261	21,4
an Zweckverbände	1 470	1 592	1 579	1 512	1 516	1 520	3,4
an Gemeinden	54 127	53 494	53 780	55 393	57 776	57 906	7,0
an Bund	443	429	423	401	373	356	-19,8
an soziale Einrichtungen	9 258	9 502	9 461	9 715	9 822	9 913	7,1
Soziale Leistungen u. Ä.	8 095	8 293	8 492	8 347	7 913	9 282	14,7
Sachinvestitionen	8 134	8 491	8 441	8 641	9 240	8 758	7,7
Zuweisungen für Investitionen	26 921	24 983	24 768	24 219	24 919	23 982	-10,9
an Gemeinden	13 767	12 005	11 730	11 282	11 977	10 804	-21,5
an andere Bereiche	13 154	12 978	13 038	12 938	12 943	13 179	0,2
Darlehen an andere Bereiche	2 835	2 742	2 457	2 168	2 111	2 248	-20,7
Erwerb von Beteiligungen	1 823	320	1 896	147	729	3 782	107,5
Sonstige Ausgaben	9 150	9 285	9 842	9 949	9 577	14 059	53,6
Bereinigte Ausgaben	312 849	311 735	317 182	321 819	329 488	342 674	9,5
Steuern u. Ä.	228 808	225 333	238 497	251 406	259 484	243 360	6,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	5 119	4 704	5 848	5 440	5 417	4 279	-16,4
Laufende Zuweisungen	26 856	28 661	28 953	28 462	31 131	31 595	17,6
vom Bund	19 244	20 970	21 348	20 989	22 271	22 506	16,9
Länderfinanzausgleich	1 054	1 258	1 385	1 735	2 629	2 397	127,4
Sonstige von Ländern	268	250	198	193	193	228	-14,9
von Gemeinden	6 289	6 183	6 021	5 545	6 039	6 464	2,8
Gebühren	6 266	6 259	6 240	6 197	6 078	6 125	-2,3
Vermögensübertragungen vom Bund	9 019	6 861	6 797	6 516	6 155	6 043	-33,0
Veräußerung von Vermögen	711	2 600	413	1 416	1 017	2 224	212,9
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	1 741	1 804	1 741	1 813	1 465	1 412	-18,9
Sonstige Einnahmen	12 053	12 229	15 129	11 675	10 812	14 704	22,0
Bereinigte Einnahmen	290 572	288 451	303 619	312 925	321 559	309 742	6,6
Finanzierungssaldo	-22 277	-23 284	-13 563	-8 894	-7 929	-32 932	.

	Ostdeutsche Flächenländer						Veränderung 1996/2001 in %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Personalausgaben	25 885	26 285	26 338	26 657	26 561	26 950	4,1
Laufender Sachaufwand	7 731	7 777	7 822	8 030	7 633	7 180	-7,1
Zinsausgaben	4 162	4 887	5 331	5 585	5 737	6 080	46,1
Laufende Zuweisungen	34 090	32 958	32 587	32 545	33 698	33 379	-2,1
an Unternehmen	5 640	5 865	6 072	5 696	5 908	5 120	-9,2
Länderfinanzausgleich	-	-	0	-	-	-	-
Sonstige an Länder	114	108	85	67	72	81	-28,9
an Zweckverbände	646	636	655	680	684	744	15,1
an Gemeinden	23 585	22 226	21 447	21 526	22 001	21 848	-7,4
an Bund	2 558	2 703	2 787	2 986	3 292	4 041	58,0
an soziale Einrichtungen	2 193	2 056	2 196	2 271	2 425	2 289	4,4
Soziale Leistungen u. Ä.	2 558	2 317	2 699	2 536	2 595	3 167	23,8
Sachinvestitionen	4 402	4 106	4 123	4 284	4 302	4 460	1,3
Zuweisungen für Investitionen	22 340	22 639	21 634	20 923	20 043	17 954	-19,6
an Gemeinden	10 046	10 667	10 297	10 182	10 036	8 596	-14,4
an andere Bereiche	12 294	11 972	11 337	10 741	10 007	9 359	-23,9
Darlehen an andere Bereiche	1 864	1 487	1 097	1 113	871	719	-61,4
Erwerb von Beteiligungen	473	231	231	306	1 075	110	-76,7
Sonstige Ausgaben	985	1 079	1 232	1 115	1 304	2 394	143,1
Bereinigte Ausgaben	104 490	103 766	103 093	103 093	103 819	102 394	-2,0
Steuern u. Ä.	45 273	45 756	47 235	49 237	50 015	48 873	8,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	728	749	801	904	876	905	24,3
Laufende Zuweisungen	26 106	26 432	26 748	27 008	27 796	28 058	7,5
vom Bund	19 586	19 983	20 435	20 077	20 373	20 632	5,3
Länderfinanzausgleich	6 058	6 242	6 105	6 721	7 208	7 172	18,4
Sonstige von Ländern	198	76	57	67	76	94	-52,6
von Gemeinden	264	131	151	144	139	160	-39,2
Gebühren	1 076	1 054	969	929	882	1 013	-5,9
Vermögensübertragungen vom Bund	13 419	12 828	13 098	12 658	12 352	10 762	-19,8
Veräußerung von Vermögen	110	139	85	165	93	95	-13,3
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	204	278	203	246	538	204	0,0
Sonstige Einnahmen	5 649	6 545	6 461	6 063	5 563	6 624	17,3
Bereinigte Einnahmen	92 564	93 781	95 598	97 209	98 114	96 535	4,3
Finanzierungssaldo	-11 926	-9 987	-7 495	-5 866	-5 705	-5 859	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Mit 4% blieb der Zuwachs aber deutlich hinter den Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst zurück, die Zahl der Beschäftigten in den ostdeutschen Landeshaushalten sank von 1996 bis 2001 um 6%.

Im Gegensatz zu den Ausgaben sind die Einnahmen der ostdeutschen Länder von 1996 bis 2001 um 4% und damit weniger stark als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage – das ostdeutsche nominale Bruttoinlandsprodukt – gestiegen (9%). Während sich die Steuereinnahmen mit 8% fast im gleichen Tempo entwickelten, sind die Zuweisungen des Bundes um 2% gesunken; einem Plus bei den laufenden Zuweisungen stand ein kräftiges Minus bei den Vermögenübertragungen gegenüber. Hingegen haben sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich mit einem Zuwachs von 18% deutlich überproportional entwickelt. Der Grund hierfür liegt im höheren Wirtschaftswachstum und im originären Steueraufkommen in Westdeutschland. Dort hat das nominale BIP um 14% zugenommen: Über den Finanzausgleich profitiert Ostdeutschland von der günstigeren westdeutschen Wirtschaftsentwicklung.

Auch die ostdeutschen Gemeinden befinden sich auf Konsolidierungskurs (vgl. Tabelle 4.2-2). Allerdings wäre es weit verfehlt, wollte man von sanierten Kommunal финанzen in Ostdeutschland sprechen. Auf kommunaler Ebene vermittelt die Höhe der Haushaltsfehlbeträge nur ein unzureichendes Bild des finanziellen Drucks und der Konsolidierungsanstrengungen, da den Gemeinden sehr enge Grenzen bei der Kreditaufnahme gezogen sind. Wie im Westen schreibt auch in Ostdeutschland das Haushaltsrecht nicht nur vor, dass die Kommunen ihren Schuldendienst aus den laufenden Einnahmen bestreiten müssen, sondern auch, dass die Möglichkeiten der Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen an die Einnahmenperspektiven gekoppelt sind. Da Investitionen die flexibelste Ausgabeart sind, wird immer zuerst hier der Rotstift angesetzt. Wie sehr dieses Instrument zum Defizitabbau eingesetzt worden ist, zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre. Während die ostdeutschen Gemeinden 1996 noch 14,4 Mrd. DM für Bauten und Ausrüstungen ausgaben, betrug die Summe 2001 nur noch 10,2 Mrd. DM; dies entspricht einem Minus von fast 30 %. Auch die Personalausgaben waren stark rückläufig, sie sind von 17,0 Mrd. DM auf 14,3 Mrd. DM, also um 16% zurückgegangen. Auf kommunaler Ebene fiel der Personalabbau mit einem Minus um 24% weitaus stärker aus als auf Landesebene. Freilich war hier die Notwendigkeit, den Personalstand zu verringern, bedeutend größer, denn auch der Personalüberhang war – gemessen an den westdeutschen Gemeinden – weit höher. Trotz der Anstrengungen sind aber, gemessen an der Einwohnerzahl, noch immer deutlich mehr Kommunalbedienstete in Ostdeutschland tätig als in Westdeutschland.

Doch wurden nicht nur Ausstattungsvorsprünge abgebaut. Im Personalarückgang schlägt sich auch die Tatsache nieder, dass in zunehmendem Maße kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert wurden. Im Übrigen wird durch diesen Prozess auch der Rückgang bei den Investitionsausgaben überzeichnet. Wie stark dieser Effekt zu Buche schlägt, ist zwar ungewiß, er dürfte aber erheblich sein.

Anders als die Länder konnten die ostdeutschen Gemeinden von 1996 bis 2001 bei den Steuereinnahmen mit 21% ein deutliches Plus erzielen, und dies, obwohl im vergangenen Jahr das Steueraufkommen merklich schrumpfte; ein Grund waren die Auswirkungen



Tabelle 4.2-2:  
Ausgaben und Einnahmen der west- und der ostdeutschen Gemeinden nach Arten  
- in Mio. DM -

	Westdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	60 829	60 761	60 890	61 716	62 474	62 565	2,9
Laufender Sachaufwand	41 271	41 845	41 767	44 173	45 413	46 547	12,8
Zinsausgaben an andere Bereiche	9 485	9 213	8 965	8 504	8 248	8 419	-11,2
Laufende Zuweisungen an	24 502	25 406	25 856	25 915	27 338	29 012	18,4
Länder	7 056	6 892	6 972	6 602	6 946	6 464	-8,4
Zweckverbände	4 290	4 256	4 079	3 920	3 910	3 910	-8,9
Bund	269	283	272	267	224	250	-7,0
Unternehmen	4 328	4 758	4 937	5 085	5 522	5 627	30,0
soziale Einrichtungen	8 828	9 500	9 868	10 308	10 961	12 760	44,5
Soziale Leistungen u. Ä.	48 531	45 470	44 778	44 541	45 308	46 262	-4,7
Sachinvestitionen	37 390	35 724	34 824	36 399	37 168	37 157	-0,6
Zuweisungen für Investitionen	4 121	3 719	3 653	3 690	3 729	3 864	-6,2
an Länder	418	422	434	444	437	572	36,8
an andere Bereiche	3 703	3 297	3 219	3 247	3 292	3 292	-11,1
Darlehen an andere Bereiche	1 158	1 122	719	1 137	794	738	-36,3
Erwerb von Beteiligungen	1 643	1 584	1 884	2 084	1 968	3 514	113,9
Sonstige Ausgaben	2 646	1 558	2 000	2 445	1 832	2 001	-24,4
Bereinigte Ausgaben	231 576	226 402	225 336	230 603	234 273	240 076	3,7
Steuern u. Ä.	79 874	80 889	87 304	91 570	93 288	88 193	10,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	11 716	12 107	12 556	13 061	12 660	16 294	39,1
Laufende Zuweisungen	54 364	52 587	53 747	55 200	57 984	57 584	5,9
von Ländern	53 225	51 744	52 870	54 356	57 110	56 829	6,8
vom Bund	1 139	843	877	844	874	755	-33,7
Gebühren	32 010	30 704	29 889	29 013	28 939	28 321	-11,5
Zuweisungen für Investitionen	11 726	10 467	9 779	9 502	9 748	9 420	-19,7
von Ländern	10 981	9 875	9 285	8 991	9 342	9 021	-17,9
vom Bund	745	592	494	511	406	399	-46,4
Veräußerung von Vermögen	10 673	10 515	13 123	12 739	11 286	11 795	10,5
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	1 121	1 040	1 121	1 552	1 048	950	-15,2
Sonstige Einnahmen	26 021	23 819	23 402	22 889	22 818	20 732	-20,3
Bereinigte Einnahmen	227 505	222 128	230 921	235 527	237 770	233 289	2,5
Finanzierungssaldo	-4 071	-4 274	5 585	4 924	3 497	-6 787	.

Fortsetzung Tabelle 4.2-2

	Ostdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	16 970	15 737	15 270	15 180	14 788	14 336	-15,5
Laufender Sachaufwand	10 208	9 811	9 620	9 641	9 344	9 290	-9,0
Zinsausgaben an andere Bereiche	1 702	1 724	1 742	1 716	1 696	1 718	0,9
Laufende Zuweisungen an	3 515	3 678	3 956	4 090	4 232	4 380	24,6
Länder	173	208	217	179	169	160	-7,3
Zweckverbände	287	351	345	368	396	396	37,9
Bund	67	31	27	68	70	70	3,8
Unternehmen	1 740	1 714	1 914	1 909	1 902	1 919	10,3
soziale Einrichtungen	1 315	1 405	1 480	1 635	1 766	1 836	39,6
Soziale Leistungen u. Ä.	7 908	6 497	6 422	6 503	6 737	7 205	-8,9
Sachinvestitionen	14 379	13 348	12 902	11 996	10 900	10 152	-29,4
Zuweisungen für Investitionen	1 450	1 717	1 526	1 498	1 324	1 417	-2,2
an Länder	252	240	227	187	199	292	16,0
an andere Bereiche	1 198	1 477	1 299	1 310	1 125	1 125	-6,1
Darlehen an andere Bereiche	260	69	203	139	67	82	-68,6
Erwerb von Beteiligungen	208	108	194	115	135	283	36,1
Sonstige Ausgaben	821	769	324	340	344	348	-57,7
Bereinigte Ausgaben	57 421	53 458	52 159	51 220	49 568	49 208	-14,3
Steuern u. Ä.	6 412	6 811	7 754	8 237	8 245	7 769	21,2
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	2 403	2 415	2 328	2 364	2 338	2 775	15,5
Laufende Zuweisungen	23 671	22 009	21 147	21 128	21 705	21 543	-9,0
von Ländern	23 551	21 923	21 060	21 063	21 647	21 493	-8,7
vom Bund	120	86	87	64	58	50	-58,5
Gebühren	4 939	4 602	4 379	4 349	4 185	4 029	-18,4
Zuweisungen für Investitionen	7 863	8 099	7 690	7 304	6 757	6 491	-17,4
von Ländern	7 479	7 723	7 350	7 014	6 486	6 271	-16,2
vom Bund	384	376	340	289	272	221	-42,5
Veräußerung von Vermögen	2 944	2 765	3 136	2 670	2 167	1 754	-40,4
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	99	111	99	107	46	81	-18,4
Sonstige Einnahmen	6 564	4 974	4 795	4 643	4 388	3 819	-41,8
Bereinigte Einnahmen	54 895	51 786	51 328	50 803	49 832	48 261	-12,1
Finanzierungssaldo	-2 526	-1 672	-831	-416	265	-947	-62,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

der Steuerreform, ein anderer die schwache Wirtschaftsentwicklung. Ein weit größeres Gewicht als die Steuereinnahmen haben auf der Einnahmenseite die Zuweisungen der Länder, die im Beobachtungszeitraum um 14% gesunken sind. In ihrem Ausgabeverhalten haben sich die ostdeutschen Gemeinden also an die rückläufigen Zuweisungen der Länder unmittelbar angepasst.

### 4.3 Vergleich Ost- und Westdeutschland

Vergleicht man die Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder mit denen in Westdeutschland, so zeigen sich noch immer bedeutsame Unterschiede, und zwar sowohl im Niveau als auch in den Strukturen. Dennoch sind die Differenzen in den Pro-Kopf-Ausgaben in den vergangenen Jahren kleiner geworden; zuletzt betrug der Unterschied 34%, nachdem er sich 1996 noch auf 46% belaufen hatte. Bei den Pro-Kopf-Einnahmen haben sich keine Veränderung ergeben; sie sind im Osten noch immer um 40% höher als im Westen (vgl. Tabelle 4.3-1).

Nach dem Schub bis Mitte der 90er Jahre ist es bei den Personalausgaben seit 1996 zu keiner weiteren Anpassung gekommen. Sie betragen nach wie vor knapp 90% des westdeutschen Niveaus. Diese Relation entspricht nahezu dem Grad der erreichten Tarif- bzw. Besoldungsanpassung im Jahre 2001. Folglich müsste auch die Zahl der Beschäftigten in beiden Teilen – relativ betrachtet – ähnlich hoch sein. Tatsächlich liegt aber die Beschäftigung in den ostdeutschen Ländern über der in Westdeutschland. Während nach den vorläufigen Daten für 2001 im ostdeutschen Landesdienst je 1 000 Einwohner 25 Vollzeitäquivalente gezählt wurden, waren es in Westdeutschland 20. Offensichtlich bestehen noch immer große Unterschiede bei den Effektivverdiensten. Sie können indes kaum mit vermehrter Teilzeitarbeit erklärt werden, denn der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in Westdeutschland höher, auch wenn die Teilzeitbeschäftigten in Ostdeutschland mehr bezahlte Stunden leisten. Als Erklärung bieten sich Unterschiede in der Eingruppierung an; mehr noch die geringeren Versorgungslasten in Ostdeutschland.

Beschäftigungsunterschiede zwischen Ost- und West zeigen sich insbesondere in den Bereichen Schulen, Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie in der öffentlichen Sicherheit (vgl. Tabelle 4.3-2).<sup>187</sup> Im schulischen Bereich verringern sich die Diskrepanzen, wenn man nicht die Zahl der Einwohner als Bezugsgröße wählt, sondern versorgungsorientierte Indikatoren, wie die erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler, zur Beurteilung heranzieht. So beläuft sich der Vorsprung Ostdeutschlands im Durchschnitt der allgemein bildenden Schulen auf 13%, wobei die Unterschiede in den letzten Jahren wieder größer geworden sind. Offensichtlich haben die ostdeutschen Schulen ihr Unterrichtsangebot nicht in dem Maße reduziert wie die Schülerzahl zurückgegangen ist (KULTUSMINISTERKONFERENZ (2001)).

---

<sup>187</sup> Hierbei werden die Daten aus dem Jahre 2000 zugrundegelegt; für 2001 liegen noch keine nach Aufgabenbereichen gegliederte Informationen vor. Auch unterscheidet sich die Gesamtzahl der Beschäftigten in dieser Darstellung von den oben im Text genannten Vollzeitäquivalenten. In der Tabelle wurden die Teilzeitbeschäftigten im Verhältnis 2 : 1 umgerechnet; dies ist sicher ein etwas grobes Vorgehen.

Tabelle 4.3-1:  
Ausgaben und Einnahmen der west- und der ostdeutschen Flächenländer nach Arten  
-in DM je Einwohner -

	Westdeutsche Flächenländer						Veränderung 1996/2001 in %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Personalausgaben	2 044	2 055	2 084	2 125	2 145	2 156	5,5
Laufender Sachaufwand	359	356	365	371	391	412	14,9
Zinsausgaben	373	386	396	402	397	401	7,6
Laufende Zuweisungen	1 353	1 350	1 357	1 406	1 466	1 518	12,1
an Unternehmen	222	225	231	243	260	309	38,8
Länderfinanzausgleich	98	100	98	108	115	115	17,4
Sonstige an Länder	3	4	4	4	4	4	20,4
an Zweckverbände	24	26	25	24	24	24	2,5
an Gemeinden	873	861	865	889	924	926	6,0
an Bund	7	7	7	6	6	6	-20,5
an soziale Einrichtungen	149	153	152	156	157	159	6,1
Soziale Leistungen u. Ä.	131	134	137	134	127	148	13,6
Sachinvestitionen	131	137	136	139	148	140	6,7
Zuweisungen für Investitionen	434	402	398	388	399	384	-11,7
an Gemeinden	222	193	189	181	192	173	-22,2
an andere Bereiche	212	209	210	208	207	211	-0,7
Darlehen an andere Bereiche	46	44	40	35	34	36	-21,4
Erwerb von Beteiligungen	29	5	30	2	12	60	105,6
Sonstige Ausgaben	148	149	158	160	153	225	52,3
Bereinigte Ausgaben	5 048	5 019	5 101	5 162	5 270	5 481	8,6
Steuern u. Ä.	3 692	3 628	3 835	4 033	4 150	3 892	5,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	83	76	94	87	87	68	-17,2
Laufende Zuweisungen	433	461	466	457	498	505	16,6
vom Bund	311	338	343	337	356	360	15,9
Länderfinanzausgleich	17	20	22	28	42	38	125,4
Sonstige von Ländern	4	4	3	3	3	4	-15,7
von Gemeinden	101	100	97	89	97	103	1,9
Gebühren	101	101	100	99	97	98	-3,1
Vermögensübertragungen vom Bund	146	110	109	105	98	97	-33,6
Veräußerung von Vermögen	11	42	7	23	16	36	210,1
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	28	29	28	29	23	23	-19,6
Sonstige Einnahmen	194	197	243	187	173	235	20,9
Bereinigte Einnahmen	4 689	4 644	4 883	5 019	5 143	4 954	5,7
Finanzierungssaldo	-359	-375	-218	-143	-127	-527	.

	Ostdeutsche Flächenländer						Veränderung 1996/2001 in %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Personalausgaben	1 830	1 862	1 874	1 906	1 910	1 938	5,9
Laufender Sachaufwand	547	551	557	574	549	516	-5,5
Zinsausgaben	294	346	379	399	413	437	48,6
Laufende Zuweisungen	2 410	2 335	2 319	2 327	2 424	2 401	-0,4
an Unternehmen	399	416	432	407	425	368	-7,6
Länderfinanzausgleich	-	-	0	-	-	-	-
Sonstige an Länder	8	8	6	5	5	6	-27,7
an Zweckverbände	46	45	47	49	49	53	17,1
an Gemeinden	1 667	1 575	1 526	1 539	1 582	1 571	-5,8
an Bund	181	192	198	214	237	291	60,7
an soziale Einrichtungen	155	146	156	162	174	165	6,2
Soziale Leistungen u. Ä.	181	164	192	181	187	228	26,0
Sachinvestitionen	311	291	293	306	309	321	3,1
Zuweisungen für Investitionen	1 579	1 604	1 539	1 496	1 441	1 291	-18,2
an Gemeinden	710	756	733	728	722	618	-13,0
an andere Bereiche	869	848	807	768	720	673	-22,6
Darlehen an andere Bereiche	132	105	78	80	63	52	-60,8
Erwerb von Beteiligungen	33	16	16	22	77	8	-76,3
Sonstige Ausgaben	70	76	88	80	94	172	147,3
Bereinigte Ausgaben	7 387	7 352	7 336	7 373	7 467	7 364	-0,3
Steuern u. Ä.	3 201	3 242	3 361	3 521	3 597	3 515	9,8
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	51	53	57	65	63	65	26,4
Laufende Zuweisungen	1 846	1 873	1 903	1 931	1 999	2 018	9,3
vom Bund	1 385	1 416	1 454	1 436	1 465	1 484	7,2
Länderfinanzausgleich	428	442	434	481	518	516	20,4
Sonstige von Ländern	14	5	4	5	5	7	-51,7
von Gemeinden	19	9	11	10	10	12	-38,2
Gebühren	76	75	69	66	63	73	-4,2
Vermögensübertragungen vom Bund	949	909	932	905	888	774	-18,4
Veräußerung von Vermögen	8	10	6	12	7	7	-11,8
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	14	20	14	18	39	15	1,7
Sonstige Einnahmen	399	464	460	434	400	476	19,3
Bereinigte Einnahmen	6 544	6 644	6 803	6 952	7 056	6 943	6,1
Finanzierungssaldo	-843	-708	-533	-420	-410	-421	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.



Vergleicht man indes die Ausgaben je Schüler an öffentlichen Schulen, so produzieren die ostdeutschen Schulen ihre Leistungen weitaus kostengünstiger als die Schulen in Westdeutschland. In Ostdeutschland beliefen sich 1999 die Ausgaben je Schüler auf 7 100 DM, in den westdeutschen Flächenländern waren es 8 300 DM (vgl. Tabelle 4.3-3).

Tabelle 4.3-3:  
Ausgaben je Schüler 1999  
- in DM -

	Westdeutsche	Ostdeutsche
	Flächenländer	
Allgemein bildende Schulen	8 800	7 800
Grundschule	6 800	6 000
Hauptschule	9 000	10 200
Realschule	8 400	7 900
Gymnasium	10 500	8 200
Integrierte Gesamtschule	10 300	8 500
Sonderschule	20 800	17 300
Berufliche Schulen zusammen	6 500	4 400
Berufsschule	4 300	3 400
Berufsfachschule	11 700	7 400
Fachoberschule	9 000	6 000
Fachgymnasium	11 500	8 500
Fachschule	10 600	6 600
Alle Schularten	8 300	7 100

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz.

Auch im Hochschulbereich ist die Zahl der Einwohner nicht der geeignete Bezugspunkt. Bezieht man die Stellen für wissenschaftliches und sonstiges Personal auf die Zahl der Studenten, so ist die Betreuung in Ostdeutschland weitaus intensiver als in Westdeutschland: In Ostdeutschland entfallen auf 1 000 Studenten 94 Stellen für wissenschaftliches Personal, für Westdeutschland errechnen sich indes 65 Stellen. Mit einer Relation von 167 zu 125 sind die Unterschiede beim Verwaltungspersonal nur geringfügig kleiner (vgl. Tabelle 4.3-4). Diese Unterschiede kommen auch in den Differenzen der Mittel zum Ausdruck, die von den Hochschulen je Studierendem aufgewendet werden (SCHMIDT (2001)). Im Jahre 1999 gaben die Flächenländer im Osten 18 070 DM und die westdeutschen Flächenländer 15 230 DM je Studierenden aus.

Die Ausgabenstrukturen der ostdeutschen Länder werden weit mehr als im Westen durch die Transfers an die Gemeinden geprägt. Im Jahre 2001 überwiesen die ostdeutschen Länder insgesamt 2 189 DM je Einwohner an ihre Kommunen; dies waren knapp ein Drittel ihrer Ausgaben. Für Westdeutschland errechnen sich nur 1 099 DM, was reichlich einem Fünftel der Ausgaben entspricht. Weit vorangekommen ist die Annähe-

rung bei den Steuereinnahmen, die inzwischen bei 90% liegt. Dies ist aber weniger auf die „originären“, d. h. die örtlich bezogenen Steuereinnahmen zurückzuführen, als insbesondere auf den Modus der Umsatzsteuerverteilung.

Tabelle 4.3-4:  
Personal nach Ländern an den Hochschulen 2000  
- je 1 000 Studierende -

	Wissenschaftliches Personal	Verwaltungs- und sonstiges Personal
Baden-Württemberg	85	165
Bayern	80	149
Hessen	61	124
Niedersachsen	65	128
Nordrhein-Westfalen	50	91
Rheinland-Pfalz	59	104
Saarland	85	240
Schleswig-Holstein	83	221
Westdeutsche Flächenländer	65	125
Brandenburg	61	71
Mecklenburg-Vorpommern	119	235
Sachsen	83	158
Sachsen-Anhalt	123	227
Thüringen	100	163
Ostdeutsche Flächenländer	94	167
Berlin	81	149
Bremen	47	43
Hamburg	73	130
Stadtstaaten	75	131
Insgesamt	70	131

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Im Vergleich mit Westdeutschland wird deutlich, wie sehr die ostdeutschen Kommunen infolge ihrer niedrigen Steuerkraft einerseits sowie des hohen Investitionsbedarfs andererseits auf die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen sind (vgl. Tabelle 4.3-5). Sie waren 2001 doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden wirft zwei Probleme auf: Zum einen hat der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland in weit stärkerem Maße als im Westen eine distributionspolitische Aufgabe zu erfüllen, sodass allokativer Aspekte in den Hintergrund treten; zum anderen untergräbt die starke Abhängigkeit ihren Autonomiestatus.



Tabelle 4.3-5:  
Ausgaben und Einnahmen der west- und der ostdeutschen Gemeinden nach Arten  
- in DM je Einwohner -

	Westdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	982	978	979	990	999	1 001	1,9
Laufender Sachaufwand	666	674	672	709	726	744	11,8
Zinsausgaben an andere Bereiche	153	148	144	136	132	135	-12,0
Laufende Zuweisungen an	395	409	416	416	437	464	17,4
Länder	114	111	112	106	111	103	-9,2
Zweckverbände	69	69	66	63	63	63	-9,7
Bund	4	5	4	4	4	4	-7,8
Unternehmen	70	77	79	82	88	90	28,9
soziale Einrichtungen	142	153	159	165	175	204	43,3
Soziale Leistungen u. Ä.	783	732	720	714	725	740	-5,5
Sachinvestitionen	603	575	560	584	594	594	-1,5
Zuweisungen für Investitionen	66	60	59	59	60	62	-7,1
an Länder	7	7	7	7	7	9	35,6
an andere Bereiche	60	53	52	52	53	53	-11,9
Darlehen an andere Bereiche	19	18	12	18	13	12	-36,9
Erwerb von Beteiligungen	27	26	30	33	31	56	112,0
Sonstige Ausgaben	43	25	32	39	29	32	-25,1
Bereinigte Ausgaben	3 737	3 645	3 624	3 699	3 747	3 840	2,8
Steuern u. Ä.	1 289	1 302	1 404	1 469	1 492	1 411	9,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	189	195	202	209	202	261	37,8
Laufende Zuweisungen	877	847	864	885	927	921	5,0
von Ländern	859	833	850	872	913	909	5,8
vom Bund	18	14	14	14	14	12	-34,3
Gebühren	517	494	481	465	463	453	-12,3
Zuweisungen für Investitionen	189	169	157	152	156	151	-20,4
von Ländern	177	159	149	144	149	144	-18,6
vom Bund	12	10	8	8	7	6	-46,9
Veräußerung von Vermögen	172	169	211	204	180	189	9,5
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	18	17	18	25	17	15	-16,0
Sonstige Einnahmen	420	383	376	367	365	332	-21,0
Bereinigte Einnahmen	3 671	3 576	3 714	3 778	3 803	3 731	1,6
Finanzierungssaldo	-66	-69	90	79	56	-109	.

Fortsetzung Tabelle 4.3-5

	Ostdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	1 200	1 115	1 087	1 086	1 064	1 031	-14,1
Laufender Sachaufwand	722	695	685	689	672	668	-7,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	120	122	124	123	122	124	2,7
Laufende Zuweisungen an	249	261	282	293	304	315	26,8
Länder	12	15	15	13	12	12	-5,7
Zweckverbände	20	25	25	26	28	28	40,2
Bund	5	2	2	5	5	5	5,6
Unternehmen	123	121	136	137	137	138	12,2
soziale Einrichtungen	93	100	105	117	127	132	42,0
Soziale Leistungen u. Ä.	559	460	457	465	485	518	-7,3
Sachinvestitionen	1 017	946	918	858	784	730	-28,2
Zuweisungen für Investitionen	103	122	109	107	95	102	-0,6
an Länder	18	17	16	13	14	21	18,0
an andere Bereiche	85	105	92	94	81	81	-4,5
Darlehen an andere Bereiche	18	5	14	10	5	6	-68,1
Erwerb von Beteiligungen	15	8	14	8	10	20	38,4
Sonstige Ausgaben	58	54	23	24	25	25	-56,9
Bereinigte Ausgaben	4 060	3 787	3 712	3 663	3 565	3 539	-12,8
Steuern u. Ä.	453	483	552	589	593	559	23,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	170	171	166	169	168	200	17,5
Laufende Zuweisungen	1 673	1 559	1 505	1 511	1 561	1 549	-7,4
von Ländern	1 665	1 553	1 499	1 506	1 557	1 546	-7,2
vom Bund	8	6	6	5	4	4	-57,7
Gebühren	349	326	312	311	301	290	-17,0
Zuweisungen für Investitionen	556	574	547	522	486	467	-16,0
von Ländern	529	547	523	502	466	451	-14,7
vom Bund	27	27	24	21	20	16	-41,5
Veräußerung von Vermögen	208	196	223	191	156	126	-39,4
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	7	8	7	8	3	6	-16,9
Sonstige Einnahmen	464	352	341	332	316	275	-40,8
Bereinigte Einnahmen	3 881	3 669	3 653	3 633	3 584	3 471	-10,6
Finanzierungssaldo	-179	-118	-59	-30	19	-68	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Das Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen lag zuletzt bei 593 DM je Einwohner, gemessen an Westdeutschland waren dies lediglich 40%. Dabei ist auch die unterschiedliche Höhe der Realsteuersätze – sie sind deutlich niedriger als in Westdeutschland – zu berücksichtigen. Bei den Gebühren, bei denen pro Kopf knapp zwei Drittel des Westniveaus erzielt werden, ist der Unterschied ebenfalls signifikant. Inwieweit hier der Vergleich durch unterschiedliche Ausgliederungsgrade der kommunalen Einrichtungen aus den Kernhaushalten verzerrt wird, lässt sich nicht abschätzen.

Anders als bei den Ländern weisen die ostdeutschen Gemeinden noch immer höhere Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung als in Westdeutschland auf. Allerdings hat sich der Abstand im Verlauf der Zeit spürbar verringert. Im Jahre 1996 betragen die ostdeutschen Pro-Kopf-Ausgaben noch 1 200 DM und waren um reichlich ein Fünftel höher als in Westdeutschland. Im Jahre 2001 waren die Ausgaben auf 1 033 DM je Einwohner zurückgegangen; die Differenz machte nur noch 3% aus. Ohne Zweifel haben in den vergangenen Jahren die ostdeutschen Gemeinden hier große Anpassungsschritte erzielt. Während im Jahre 2000 in den ostdeutschen Gemeinden 14,9 Kommunalbedienstete je 1 000 Einwohner gezählt wurden, waren es in Westdeutschland 11,6. Im Jahre 1996 lagen die Quoten noch bei 20,4 bzw. 12,6 (vgl. Tabelle 4.3-6).

Vergleicht man die Ausstattungsunterschiede in den verschiedenen Aufgabenbereichen, so weisen die ostdeutschen Gemeinden überall einen Vorsprung auf; besonders groß ist er in der Allgemeinen Verwaltung und der Sozialen Sicherung. Im Vergleich zu 1996 fällt der überaus starke Rückgang im Bereich Soziale Sicherung auf. Teils sind die Ausstattungsvorsprünge abgebaut, teilweise sind Einrichtungen anderen Trägern übergeben worden. Ost- und westdeutsche Gemeinden lassen sich deshalb nur bedingt miteinander vergleichen, weil die ostdeutschen Gemeinden gerade in den Bereichen Erziehung und Kultur nach der Wende Einrichtungen in unmittelbare Regie übernehmen mussten, für die sich kein anderer Betreiber oder Eigentümer finden ließ. Vielfach handelte es sich dabei um Einrichtungen, die in Westdeutschland von nichtstaatlichen Institutionen betrieben werden. Ein Grund für die Unterschiede mag zudem in den „Kosten der Kleinheit“ liegen, denn aufgrund der viel geringeren Bevölkerungsdichte und den vielen Kleingemeinden ist der Personalbedarf – bezogen auf die Einwohnerzahl – tendenziell höher zu veranschlagen.

Die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden – sie sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand – sind seit 1996 um fast 30% geschrumpft. Sie sind sehr viel stärker zurückgegangen, als dies in Westdeutschland (-7%) der Fall war. Freilich mag der Rückgang etwas dadurch überzeichnet sein, dass unmittelbar nach der Wende sehr viele Mittel nach Ostdeutschland geflossen sind, um die größten Lücken in der Infrastruktur zu schließen bzw. zu verringern, und sich dieses Niveau einfach nicht aufrecht erhalten ließ. Ein Blick auf die kommunale Steuerkraft zeigt, dass sie viel zu niedrig ist, um einen eigenen Beitrag zur Investitionsfinanzierung leisten zu können. Nach wie vor hängen die ostdeutschen Gemeinden am Tropf der Länder, weit mehr als in Westdeutschland. Doch haben die ostdeutschen Länder ihre Zuweisungen insgesamt an die Gemeinden seit 1995 um 7% gekürzt, während in Westdeutschland die Gemeinden noch ein Plus verbuchen konnten. Offensichtlich haben die ostdeutschen Länder einen Teil ihrer



Tabelle 4.3-7:  
Ausgaben und Einnahmen der west- und der ostdeutschen Gemeinden nach Arten  
- in DM je Einwohner -

	Westdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	982	978	979	990	999	1 001	1,9
Laufender Sachaufwand	666	674	672	709	726	744	11,8
Zinsausgaben an andere Bereiche	153	148	144	136	132	135	-12,0
Laufende Zuweisungen an	395	409	416	416	437	464	17,4
Länder	114	111	112	106	111	103	-9,2
Zweckverbände	69	69	66	63	63	63	-9,7
Bund	4	5	4	4	4	4	-7,8
Unternehmen	70	77	79	82	88	90	28,9
soziale Einrichtungen	142	153	159	165	175	204	43,3
Soziale Leistungen u. Ä.	783	732	720	714	725	740	-5,5
Sachinvestitionen	603	575	560	584	594	594	-1,5
Zuweisungen für Investitionen	66	60	59	59	60	62	-7,1
an Länder	7	7	7	7	7	9	35,6
an andere Bereiche	60	53	52	52	53	53	-11,9
Darlehen an andere Bereiche	19	18	12	18	13	12	-36,9
Erwerb von Beteiligungen	27	26	30	33	31	56	112,0
Sonstige Ausgaben	43	25	32	39	29	32	-25,1
Bereinigte Ausgaben	3 737	3 645	3 624	3 699	3 747	3 840	2,8
Steuern u. Ä.	1 289	1 302	1 404	1 469	1 492	1 411	9,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	189	195	202	209	202	261	37,8
Laufende Zuweisungen	877	847	864	885	927	921	5,0
von Ländern	859	833	850	872	913	909	5,8
vom Bund	18	14	14	14	14	12	-34,3
Gebühren	517	494	481	465	463	453	-12,3
Zuweisungen für Investitionen	189	169	157	152	156	151	-20,4
von Ländern	177	159	149	144	149	144	-18,6
vom Bund	12	10	8	8	7	6	-46,9
Veräußerung von Vermögen	172	169	211	204	180	189	9,5
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	18	17	18	25	17	15	-16,0
Sonstige Einnahmen	420	383	376	367	365	332	-21,0
Bereinigte Einnahmen	3 671	3 576	3 714	3 778	3 803	3 731	1,6
Finanzierungssaldo	-66	-69	90	79	56	-109	.

Fortsetzung Tabelle 4.3-7

	Ostdeutsche Gemeinden						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	1 200	1 115	1 087	1 086	1 064	1 031	-14,1
Laufender Sachaufwand	722	695	685	689	672	668	-7,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	120	122	124	123	122	124	2,7
Laufende Zuweisungen an	249	261	282	293	304	315	26,8
Länder	12	15	15	13	12	12	-5,7
Zweckverbände	20	25	25	26	28	28	40,2
Bund	5	2	2	5	5	5	5,6
Unternehmen	123	121	136	137	137	138	12,2
soziale Einrichtungen	93	100	105	117	127	132	42,0
Soziale Leistungen u. Ä.	559	460	457	465	485	518	-7,3
Sachinvestitionen	1 017	946	918	858	784	730	-28,2
Zuweisungen für Investitionen	103	122	109	107	95	102	-0,6
an Länder	18	17	16	13	14	21	18,0
an andere Bereiche	85	105	92	94	81	81	-4,5
Darlehen an andere Bereiche	18	5	14	10	5	6	-68,1
Erwerb von Beteiligungen	15	8	14	8	10	20	38,4
Sonstige Ausgaben	58	54	23	24	25	25	-56,9
Bereinigte Ausgaben	4 060	3 787	3 712	3 663	3 565	3 539	-12,8
Steuern u. Ä.	453	483	552	589	593	559	23,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	170	171	166	169	168	200	17,5
Laufende Zuweisungen	1 673	1 559	1 505	1 511	1 561	1 549	-7,4
von Ländern	1 665	1 553	1 499	1 506	1 557	1 546	-7,2
vom Bund	8	6	6	5	4	4	-57,7
Gebühren	349	326	312	311	301	290	-17,0
Zuweisungen für Investitionen	556	574	547	522	486	467	-16,0
von Ländern	529	547	523	502	466	451	-14,7
vom Bund	27	27	24	21	20	16	-41,5
Veräußerung von Vermögen	208	196	223	191	156	126	-39,4
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	7	8	7	8	3	6	-16,9
Sonstige Einnahmen	464	352	341	332	316	275	-40,8
Bereinigte Einnahmen	3 881	3 669	3 653	3 633	3 584	3 471	-10,6
Finanzierungssaldo	-179	-118	-59	-30	19	-68	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Konsolidierungslast auf die Kommunen „abgewälzt“. Weil flexibelste Ausgabeart, reagierten die Gemeinden mit einer Kürzung der Investitionsausgaben auf den Rückgang der Zuweisungen. Dennoch investierten die ostdeutschen Kommunen 2001 mit 732 DM je Einwohner noch knapp ein Viertel mehr in Bauten und Ausrüstungen als in Westdeutschland. Dies bedeutet, dass der Anpassungsprozess beim Infrastrukturkapital weiter voranschreitet, zumal auch die Sachinvestitionen der ostdeutschen Länder mit 321 DM je Einwohner weitaus höher als in Westdeutschland sind. Trotz der rückläufigen Investitionstätigkeit wird der Nachholbedarf in Ostdeutschland kleiner, wenn das Infrastrukturkapital der westdeutschen Länder und Gemeinden als Referenzgröße dient.

#### **4.4 Ein ostdeutscher Vergleich nach Ländern**

Ein sinnvoller Vergleich der Finanzentwicklung in den ostdeutschen Ländern sollte anhand aggregierter Daten der Länder- und Gemeindeebene erfolgen. Ein solches Verfahren bietet sich an, weil z. B. der Aufgabenzuschnitt für die Kommunen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfällt.

Bei den Pro-Kopf-Einnahmen fällt ihre relativ geringe Spreizung auf (vgl. Tabelle 4.4-1). Dies liegt sowohl in den relativ gering streuenden Steuereinnahmen, noch mehr in den nivellierenden Wirkungen der föderalen Finanzbeziehungen – Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, aber auch Gemeinschaftsaufgaben und andere Mischfinanzierungstatbestände – begründet. Den niedrigsten Wert im Jahre 2000 wies Thüringen (8 126 DM) auf, am höchsten waren die Pro-Kopf-Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern (8 409 DM), wobei Brandenburg und Sachsen-Anhalt ähnlich hohe Werte erzielten. Erheblich größer sind die Unterschiede auf der Ausgabenseite. Mit 9 058 DM pro Kopf der Bevölkerung liegt Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze, während in Sachsen die Ausgaben mit 8 362 DM je Einwohner deutlich niedriger als anderswo waren. Der Vorsprung Mecklenburg-Vorpommerns beruht in erster Linie auf den viel umfangreicher gewährten Darlehen, doch sind auch die Personalausgaben und laufenden Sachausgaben vergleichsweise hoch. In beiden Kategorien werden in Sachsen deutlich weniger Mittel aufgewendet. Auch die Zinsausgaben sind in Sachsen aufgrund des langsameren Schuldenanstiegs viel niedriger als anderswo, ebenso aber auch die Sachinvestitionen und die Zuschüsse an Unternehmen. Bei den sozialen Leistungen – einschließlich Zuschüsse an soziale Einrichtungen – weist Brandenburg mit einigem Abstand die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben auf; offensichtlich leistet sich Brandenburg hier höhere Standards (VESPER (2001a)).

Der Konsolidierungsprozess in den Haushalten der ostdeutschen Gebietskörperschaften vollzog sich seit 1996 nahezu im Gleichschritt, wenn man den Rückgang der Pro-Kopf-Defizite betrachtet: Für Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg errechnen sich mit 712 bzw. 718 DM fast die gleichen Werte, und auch in Sachsen war – bei ohnedies niedrigem Ausgangsniveau – der Rückgang mit 638 DM je Einwohner beachtlich. Lediglich Sachsen-Anhalt fällt mit 405 DM etwas aus dem Rahmen. Doch hat Sachsen-Anhalt im Gegensatz zu den anderen Ländern seine Ausgaben für Sachinvestitionen kaum zurückgefahren. Einem Minus um knapp 2% steht in Sachsen ein Minus

um immerhin 26% gegenüber. In Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg errechnet sich für die Sachinvestitionen ein Rückgang von 18%, 16% und 12%.

Tabelle 4.4-1:  
Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden 2000  
- DM je Einwohner -

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
Personalausgaben	2 964	3 107	2 779	3 259	2 934
Laufender Sachaufwand	1 210	1 276	1 179	1 215	1 275
Zinsausgaben	588	607	384	647	583
Laufende Zuweisungen	1 419	1 228	916	1 041	1 280
an Unternehmen	777	694	380	539	590
an soziale Einrichtungen	364	253	260	222	430
Sonstige	278	281	276	280	260
Soziale Leistungen u. Ä.	712	696	665	768	516
Sachinvestitionen	1 208	1 132	1 036	1 051	1 092
Zuweisungen für Investitionen	555	759	917	967	701
Darlehen	37	175	55	41	72
Erwerb von Beteiligungen	10	19	180	15	127
Sonstige Ausgaben	21	59	249	26	96
Bereinigte Ausgaben	8 723	9 058	8 362	9 032	8 677
Steuern u. Ä.	4 274	4 192	4 224	4 116	4 115
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	223	274	238	197	233
Laufende Zuweisungen vom Bund	1 532	1 625	1 344	1 527	1 455
Länderfinanzausgleich	474	538	524	530	529
Sonstige Zuweisungen von Ländern	9	6	4	3	7
Gebühren	466	414	375	333	234
Vermögensübertragungen v. Bund	746	628	1 052	854	968
Veräußerung von Vermögen	178	195	182	125	128
Darlehensrückflüsse	14	36	15	16	154
Sonstige Einnahmen	451	503	326	697	301
Bereinigte Einnahmen	8 366	8 409	8 285	8 398	8 126
Finanzierungssaldo	-357	-649	-76	-634	-551

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Alles in allem zeigen sich trotz der relativ homogenen Bedingungen auf der Einnahmenseite zwischen den einzelnen ostdeutschen Ländern – sowohl im Niveau als auch in



der Entwicklung der Ausgaben – zum Teil beträchtliche Unterschiede. Insbesondere sticht die vergleichsweise günstige Defizitentwicklung Sachsens ins Auge, die Folge einer sehr zurückhaltenden Ausgabenpolitik – freilich auch bei den Investitionen – war. Sachsen-Anhalt hat seine Defizite weniger stark gesenkt, dafür aber auch die Investitionsausgaben nur wenig verringert.

#### 4.5 Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ist eine Erblast des Wiedervereinigungsprozesses, die in Form hoher Zinsbelastungen die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte einschränkt – und auch künftige Generationen belasten wird. Freilich ist zu berücksichtigen, dass mit den gestiegenen Staatsschulden auch der Wert des staatlichen Anlagevermögens gewachsen ist, künftige Generationen dieses Vermögen nutzen können und die Zinslasten als Preis für diese Nutzung zu interpretieren sind. Dieses Argument verliert jedoch an Kraft, wenn der „Generationenvertrag“ verletzt ist (FÜRST (1997)). Jede Generation empfängt von der Vorgeneration einen Mix an steuer- und kreditfinanzierten Kapitalgütern und gibt Kapitalgüter mit einem entsprechenden Finanzierungsmix an die Nachfolgegeneration ab. Ein grundlegender Wechsel von der Steuer- zur Kreditfinanzierung änderte diesen Vertrag zu Lasten künftiger Generationen. Der rasche Anstieg der Staatsverschuldung in den letzten Jahren ist als ein Indiz hierfür zu werten.

Auch wenn der Bund den Hauptteil der vereinigungsbedingten Finanzierungslasten zu tragen hatte und sich seine Schuldenlast (einschließlich Nebenhaushalte) deshalb binnen kurzer Zeit, zwischen 1991 und 1995, verdoppelte, haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt. Inzwischen hat ihr Schuldenstand – je Einwohner gerechnet – das Niveau im Westen überschritten (vgl. Tabelle 4.5-1).

Tabelle 4.5-1:  
Schuldenstand 2000  
- in DM je Einwohner -

	Westdeutsche	Ostdeutsche
	Flächenländer	
Länder	6 874	7 712
Gemeinden	2 107	2 201
Insgesamt	8 981	9 913

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW-Berlin.

Wie groß die Unterschiede in der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den einzelnen Ländern sind, ist aus Tabelle 4.5-2 ersichtlich. Zugleich vermittelt die Übersicht eine Vorstellung davon, in welchem Umfang Steuereinnahmen durch die Zinsverpflichtungen

gebunden werden. Im Durchschnitt der Länder und Gemeinden errechnet sich für das Jahr 2000 eine Quote von knapp 11%. Die regionalen Diskrepanzen werden erheblich reduziert, wenn man die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich sowie die Fehlbetrags- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bei den Einnahmen berücksichtigt. Mit Ausnahme Sachsens bewegen sich die ostdeutschen Länder um den Durchschnittswert; nach Bayern weist Sachsen mit einer Quote von 6,6% den niedrigsten Wert auf.

Tabelle 4.5-2:  
Indikatoren zur Verschuldung der Länder (einschließlich Gemeinden) im Jahre 2000

	Zins-Steuer-Quote in %		Kreditfinanzierungs- quote <sup>c</sup>	Pro-Kopf- Verschuldung
	ohne <sup>a</sup>	einschließlich <sup>b</sup>		
	Finanzausgleich		in %	in DM
Baden-Württemberg	6,5	6,9	86,6	6 828
Bayern	4,7	5,0	61,7	4 883
Brandenburg	13,7	10,3	122,7	11 001
Hessen	8,7	10,2	107,9	9 516
Mecklenburg-Vorpommern	14,5	10,6	111,9	10 440
Niedersachsen	13,3	12,5	141,7	10 456
Nordrhein-Westfalen	11,3	11,6	139,3	11 058
Rheinland-Pfalz	13,4	12,3	147,6	10 950
Saarland	18,7	16,9	166,6	13 117
Sachsen	9,1	6,6	79,4	6 847
Sachsen-Anhalt	15,7	11,4	135,4	12 407
Schleswig-Holstein	15,3	14,4	166,3	12 503
Thüringen	14,2	10,3	123,2	11 060
Berlin	22,6	14,9	160,1	19 319
Bremen	27,6	22,4	206,7	25 136
Hamburg	13,1	14,2	171,2	19 075
Insgesamt	10,6	10,7	119,0	9 924

<sup>a</sup> Zinsausgaben in % der Steuereinnahmen. – <sup>b</sup> Einschließlich Mittel aus Länderfinanzausgleich, Fehlbetrags- und Übergangs-Ergänzungszuweisungen des Bundes. – <sup>c</sup> Kreditmarktschulden in % der Ausgaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse); Berechnungen des DIW Berlin.

Alles in allem blieb den ostdeutschen Ländern nach 1996 kaum eine andere Wahl, als mit einem heftigen Tritt auf die Ausgabenbremse sowohl den Anstieg der Verschuldung als auch der Zins-Steuer-Quote zu begegnen. Dies ist ihnen eindrucksvoll gelungen, denn im Jahre 2001 waren die Defizite je Einwohner erstmals niedriger als in den westdeutschen Flächenländern. Allerdings hatte der massive Abbau der Finanzierungsdefi-

zite – unter zum Teil ohnedies widrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – zur Folge, dass die Nachfrageentwicklung in Ostdeutschland geschwächt wurde. Dies gilt selbst dann, wenn man in Rechnung stellt, dass aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen ein Teil der von den ostdeutschen Ländern und Gemeinden ausgelösten negativen Nachfrageimpulse sich in Westdeutschland niedergeschlagen haben. Freilich machten die negativen Impulse mit durchschnittlich etwa zwei Mrd. DM pro Jahr nur einen halben Prozentpunkt des jährlichen (nominalen) Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland aus.

#### **4.6 Infrastrukturkapital und Solidarpakt II**

Die Infrastrukturausstattung in Ostdeutschland gilt gemeinhin als ein bedeutsamer Hemmschuh für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, ihr Ausbau und ihre Modernisierung als notwendige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufholprozess. Insbesondere wegen ihrer Vorleistungsfunktion bzw. ihres komplementären Charakters für den privaten Sektor werden positive Wachstumswirkungen vermutet: Für Investitionsentscheidungen der Unternehmen sind sie in dem Maße relevant, indem sie dazu beitragen, das Produktionspotential zu vergrößern. Zudem ziehen Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur unmittelbare Produktions- und Beschäftigungseffekte nach sich, wobei die Intensität der Effekte im Konjunkturverlauf schwankt. Doch müssen für ihre Bereitstellung Steuern, Gebühren oder Zinsen entrichtet werden; sie schränken die expansiven Effekte ein. In Ostdeutschland ist von einer Dominanz des Wachstumsimpulses auszugehen, da die Investitionen weitgehend „extern“, d. h. durch die westdeutschen Transferzahlungen finanziert werden. Auch aus gesamtdeutscher Perspektive dürfte sich per saldo ein Wachstumsgewinn ergeben, denn die Grenzerträge des in Ostdeutschland gebundenen Infrastrukturkapitals sind vermutlich höher als im Westen.

Vergleicht man die Entwicklung des öffentlichen Infrastrukturkapitals in West- und Ostdeutschland, so zeigt sich, dass in den letzten Jahren Ostdeutschland erheblich aufgeholt hat. Folgt man den Berechnungen des DIW Berlin zum Anlagevermögen der west- und ostdeutschen Länder und Gemeinden,<sup>188</sup> so hatten die ostdeutschen Flächenländer Anfang 1999 etwa 70% des westdeutschen Wertes erreicht, nachdem zu Beginn der 90er Jahre die Lücke noch 50% betragen hatte. Trotz dieser Erfolge und der Einschätzung, dass Ostdeutschland weiter aufholt, wird für 2005 noch ein erheblicher Nachholbedarf, insbesondere in den Bereichen Straßenbau, kommunale Gemeinschaftsdienste (Abwasserbeseitigung) und Schulen, geschätzt. Bei der ermittelten Größenordnung von fast 160 Mrd. DM ist in Rechnung zu stellen, dass damit allein der infrastrukturelle Nachholbedarf abgedeckt wäre, der im Anlagevermögen der Länder und Gemeinden und deren Unternehmen seinen Ausdruck findet; das Vermögen des Bundes bleibt ausgeklammert. Ebenso wenig sind dabei Maßnahmen berücksichtigt, die nach wie vor in Ostdeutschland notwendig sind, um Umweltschäden zu beseitigen oder die städtebauliche Entwicklung (einschließlich der Verbesserung der Wohnqualität und des

---

<sup>188</sup> Vgl. im Einzelnen *Seidel, Vesper* (2000) sowie *Vesper* (2001b).

Wohnumfeldes) voranzutreiben. Zudem ist die extrem niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen in Rechnung zu stellen, die eine ausgleichsrelevante Sonderlast darstellt.

Die Berechnungen des DIW Berlin basierten auf den Daten bis zum Jahre 1998; für den Zeitraum bis 2005 wurde die Investitionstätigkeit der Länder und Kommunen geschätzt, und zwar nach Aufgabenbereichen getrennt. Diese Schätzungen gilt es anhand der aktuellen Entwicklung zu überprüfen. Als Grundlage für die Schätzung der Investitionsausgaben der Länder dienten seinerzeit die damals geltenden mittelfristigen Finanzpläne. Für die Schätzung der kommunalen Investitionen wurden zum einen die geplanten Investitionszuweisungen der Länder an die Gemeinden zugrunde gelegt. Zum anderen wurde länderweise die Entwicklung der Kommunalfinanzen geschätzt. Als gesamtwirtschaftliche Grundlage diente die mittelfristige Zielprojektion der Bundesregierung. Anhand dieser Vorgaben wurden die Einnahmen der Gemeinden prognostiziert. Zusammen mit den Vorstellungen über die Höhe der Neuverschuldung wurden künftige Ausgabenspielräume der Gemeinden bestimmt. Dabei war zu berücksichtigen, dass der kommunalen Kreditaufnahme enge Grenzen gezogen sind – bei knappen Kassen sind die Gemeinden gezwungen, auf die Durchführung von Investitionsprojekten zu verzichten. Aufgrund der haushaltsrechtlichen Restriktionen stellen die eigenfinanzierten Investitionsausgaben der Kommunen faktisch eine Restgröße dar, die sich nach Abzug aller Ausgaben (ohne Sachinvestitionen) von den Einnahmen ergibt. In den Berechnungen wurde also unterstellt, dass die Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt realisieren; ihre Investitionen stellen quasi eine Residualgröße dar.

Eine Überprüfung der Schätzansätze anhand der Ist-Werte für die Jahre 1999 bis 2001 zeigt, dass die Projektion noch zu optimistisch war (vgl. Tabelle 4.6-1). Für die westdeutschen Flächenländer wurden für diesen Zeitraum kumuliert 114 Mrd. DM (1 821 DM je Einwohner) und für Ostdeutschland 37,6 Mrd. DM (2 709 DM je Einwohner) geschätzt. Tatsächlich wurden 111,1 Mrd. DM (1 774 DM je Einwohner) bzw. 33 Mrd. DM (2 382 DM) von den Ländern und Gemeinden investiert. Während der Schätzung des DIW Berlin ein Unterschiedsbetrag von 888 DM je Einwohner zugrunde liegt, beläuft sich die tatsächliche Differenz auf 608 DM pro Kopf der Bevölkerung – der Anpassungsprozess bei der Infrastruktur ist in den letzten Jahren also langsamer vorangekommen als prognostiziert. Bei den ostdeutschen Ländern zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt die Abweichung zwischen tatsächlicher Entwicklung und Schätzung mit 140 DM je Einwohner am geringsten war, während sich für Sachsen immerhin ein Minus von 483 DM je Kopf der Bevölkerung errechnet, d. h., in Sachsen wurde die Infrastrukturlücke gegenüber der Schätzung des DIW Berlin noch langsamer abgebaut als dies in Sachsen-Anhalt der Fall war.

Für die nächsten Jahre sind ebenfalls niedrigere Einnahmen und Investitionen zu erwarten als ursprünglich geschätzt. Nicht nur die allgemeine Wachstumsabschwächung trägt dazu bei; auch die Steuerreform wurde nicht in dem Umfang wie jetzt geplant bzw. bereits durchgesetzt in den Schätzungen berücksichtigt. Es muss damit gerechnet werden, dass die Gemeinden auf die reformbedingten Einnahmeausfälle mit einem weiteren Tritt auf die Ausgabenbremse reagieren. Dies wird in erster Linie die Investitionen treffen und Auswirkungen auf die Anlagevermögensrechnung haben.



Der Nachholbedarf an Infrastrukturkapital in Ostdeutschland spielte eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen um die Reform der föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 2005. Diese Reform beinhaltet sowohl eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs als auch Änderungen bei den Bundesergänzungszuweisungen sowie den Investitionshilfen des Bundes.

Durch die Reform des Länderfinanzausgleichs wird gegenüber dem Status quo kein Land schlechter gestellt, im Gegenteil – alle gewinnen. Für sich genommen gäbe es zwar Verlierer (in Westdeutschland), doch wurde dieses Verteilungsergebnis dadurch verhindert, dass der Bund zusätzliche Lasten, so die Finanzierungsanteile der alten Länder am „Fonds Deutsche Einheit“, übernimmt. Letztlich wurde der Kompromiss zwischen den Geber- und Nehmerländern dadurch erzielt, dass die zentrale Ebene als Moderator fungierte und zusätzliche Mittel – in Höhe von zwei Mrd. DM – bereit stellte. Von einem „Herauskaufen“ einzelner Bundesländer – wie mitunter argumentiert – kann dabei keine Rede sein. Die Anreizproblematik im bestehenden System wurde dadurch entschärft, dass ein Land künftig 12% des überdurchschnittlichen Anstiegs seines Pro-Kopf-Steueraufkommens als Prämie bei der Finanzkraftermittlung geltend machen kann. Tatsächlich werden dadurch die Anreizprobleme der steuerkräftigen Länder erkennbar gemildert.<sup>189</sup> Auch die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), vor allem die sog. Fehlbetrags-BEZ, wurden reformiert, indem die noch verbleibenden Fehlbeträge der finanzschwachen Länder bis zur durchschnittlichen Finanzkraft weniger stark aufgefüllt werden.

Trotz einer Vielzahl von zumeist sinnvollen Änderungen im Detail ist es letztlich nur zu inkrementalen und nicht zu fundamentalen Reformen gekommen – das System bleibt kompliziert. Jedes andere Ergebnis hätte freilich überrascht. Die Vorstellungen jener, die den „Wettbewerbsföderalismus“ präferieren, konnten sich nicht durchsetzen, weil sie in ihren distributionspolitischen Konsequenzen zu weit von den Realitäten entfernt lagen und zu viele Verlierer produziert hätten. Diese Überlegungen vernachlässigten zudem die Tatsache, dass es vor allem die extreme Steuerschwäche der ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden ist, die dazu beiträgt, dass die Anreizstrukturen im Status quo wenig ausgeprägt sind. Durch das enorme Gefälle in der Finanzkraft zwischen West und Ost wird das Ausgleichssystem sehr stark in Anspruch genommen. Dies ist gewollt, denn auch der Länderfinanzausgleich stellt ein wichtiges Instrument dar, die notwendigen Finanztransfers von West nach Ost zu leiten. Verfügten die ostdeutschen Länder über eine merklich höhere Steuerkraft, verringerte sich ihr Ausgleichsbedarf, und man könnte die (progressiven) Abschöpfungen senken, wodurch die Anreizwirkungen wieder stärker zur Geltung kämen. Dessen ungeachtet sollte die Bedeutung der Grenzsteuerbelastung im Länderfinanzausgleich für die Wirtschaftsentwicklung nicht überschätzt werden.

Noch wichtiger in den Verhandlungen war die Frage, wie der infrastrukturelle Nachholbedarf der ostdeutschen Länder finanziell und instrumentell langfristig abgesichert wer-

---

<sup>189</sup> Vgl. *Fehr* (2001) sowie *Lenk* (2001).

den kann. Eine Lösung dieser Frage war schon deshalb notwendig, um den ostdeutschen Ländern Planungssicherheit zu geben. Auch wenn der Bund hier als Finanzierer – über die Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen – fungiert, sind mittelbar auch die Interessen der westdeutschen Länder berührt. Je mehr Ausgaben der Bund tätigt, umso höher ist im Prinzip sein Anspruch an das Umsatzsteueraufkommen; verringert er seine Ausgaben, so stehen mehr Mittel aus den Umsatzsteuern zur Verteilung an.<sup>190</sup> Folglich hatten auch die westdeutschen Länder ein vitales Interesse daran, dass den ostdeutschen Ländern nicht ein „zu hoher“ Transferbedarf zuerkannt wurde.

In den Verhandlungen zum Solidarpaket II wurde den ostdeutschen Ländern ein Nachholbedarf in Höhe von 82 Mrd. Euro attestiert. Zusätzlich erhalten sie 24 Mrd. Euro, um die extrem niedrige kommunale Finanzkraft ausgleichen zu können. Im „Korb 2“ wurden den ostdeutschen Ländern darüber hinaus etwa 50 Mrd. Euro vor allem für wirtschaftsfördernde Maßnahmen in Aussicht gestellt. Allerdings ist noch nicht geklärt, in welcher Form die Mittel aus dem zweiten Korb gewährt werden. Bei den Zahlungen des Bundes im Rahmen der sog. Mischfinanzierungstatbestände besteht eine vage politische Absicht, sie langfristig abzuschaffen bzw. auf eine andere Grundlage zu stellen. Den ostdeutschen Ländern wurde im Rahmen des Solidarpakts die Fortführung der Zahlungen auf dem gegenwärtigen Niveau zugesichert. Für die ostdeutschen Länder sind diese Mittel<sup>191</sup> finanziell weit bedeutsamer als für Westdeutschland; im Jahre 2000 flossen auf diesem Wege 792 DM je Einwohner in die ostdeutschen Flächenländer, während es in Westdeutschland nur 342 DM pro Kopf der Bevölkerung waren (Berlin 739 DM).<sup>192</sup>

Der Zeitrahmen des Solidarpakts II erstreckt sich bis 2018, die Mittel zur Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs sind degressiv gestaffelt und sollen weiterhin nach der Einwohnerzahl, also unabhängig vom Fortschritt des Anpassungsprozesses in den einzelnen Ländern, verteilt werden.

#### **4.7 Zur Finanzlage Berlins**

Die Entwicklung der Finanzen des Stadtstaates Berlin blieb bisher ausgeblendet, weil Berlin als Stadtstaat in Ostdeutschland eine Sonderstellung einnimmt und aufgrund seines Gewichts die Entwicklung in Ostdeutschland weit mehr prägt als dies für den Einfluss Hamburgs und Bremens auf die Entwicklung in Westdeutschland gilt. Dennoch

---

<sup>190</sup> Die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer sind das variable Element in der föderativen Zuordnung der Steuereinnahmen. Die Anteile ändern sich, wenn sich die Ausgabenzuordnung ändert. Im Prinzip soll damit eine gleichmäßige Deckung der Ausgaben von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) erreicht werden. In der Praxis gibt das Verfahren allerdings Anlass zu Meinungsverschiedenheiten.

<sup>191</sup> Finanzierungsanteile des Bundes für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstruktur), für Geldleistungsgesetzte nach Art. 104a, Abs. 3 GG (Wohngeld, Bafög etc.), für die Förderung von Wohnungsbau, Städtebau, Infrastrukturinvestitionen nach Art. 104a, Abs. 4 GG, aber auch Ausgleichszahlungen für die Regionalisierung der Bahn.

<sup>192</sup> Nach Angaben der ZDL, Bonn.

seien der Vollständigkeit halber die wichtigsten Entwicklungslinien im Berliner Landeshaushalt skizziert.<sup>193</sup>

Mitte der 90er Jahre war der Berliner Landeshaushalt in eine gefährliche Schieflage geraten. Bis zum Jahre 1995 war das Defizit im Landeshaushalt auf 11 Mrd. DM gestiegen. Mehrere Ursachen waren hierfür verantwortlich:

- Mit dem Fall der Mauer kamen auf die Stadt riesige Integrationslasten zu, um ein sozialverträgliches Zusammenwachsen beider Stadthälften zu ermöglichen. Wie die anderen ostdeutschen Länder hatte auch Berlin einigungsbedingte Lasten zu tragen.
- Innerhalb weniger Jahre musste die Stadt eine kräftige Kürzung „externer“ Mittel verkraften. Während 1991 knapp 20 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt (einschließlich EU) flossen, waren es nach der Integration Berlins in die föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 1995 nur noch 11 Mrd. DM. Ein Teil der Differenz erklärt sich aus dem schrittweisen Wegfall der sog. Berlinhilfe. Zwar ist Berlin seit 1995 in das System des Länderfinanzausgleichs integriert, doch reichten diese Mittel nicht aus, um den Wegfall von Einnahmen an anderer Stelle zu kompensieren.
- Es waren ebenso politische Versäumnisse, die Berlin in eine Finanzkrise geraten ließen. Viel zu lange hatte sich politisches Gestalten in Berlin darin erschöpft, zusätzliche Mittel zu verteilen; viel zu spät hatte die Politik der Stadt das Sparen gelernt. Viel zu lang auch hatte die Politik darauf gesetzt, dass der Vereinigungsboom anhält. Diese Hoffnung erwies sich schon bald als illusorisch, doch wurden im Landeshaushalt keine Konsequenzen ergriffen. Immerhin sind die Ausgaben von 1991 bis 1995 um 5% im Jahresdurchschnitt ausgeweitet worden, während die Einnahmen nach dem Abklingen des Vereinigungsbooms auf das Niveau von 1991 gesunken waren. Besonders ausgeprägt war der Zuwachs im Wahljahr 1995. Zu jener Zeit waren die Pro-Kopf-Ausgaben in Berlin um 5% bzw. 13% höher als in Bremen bzw. Hamburg. Ins Gewicht fielen vor allem die Unterschiede beim Personal- und laufenden Sozialaufwand.

Nur durch einen abrupten Kurswechsel konnte seinerzeit der finanzielle Kollaps vermieden werden. Nach 1995 sind die Defizite deutlich zurückgeführt worden. Im Jahr 2000 belief sich der Fehlbetrag auf fünf Mrd. DM (vgl. Tabelle 4.7-1). Dieser Konsolidierungserfolg ist zum einen auf eine Senkung der Ausgaben zurückzuführen. Mit 6% fiel sie noch stärker aus als in den ostdeutschen Flächenländern; allerdings wird aus dem Minus Stagnation, wenn man die Bevölkerungsentwicklung einbezieht. Zum anderen hatte sich Berlin von einem großen Teil seines kurzfristig veräußerten Landesvermögens getrennt. Durch den Verkauf insbesondere von Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung sind in den vergangenen Jahren reichlich 10 Mrd. DM in die Landeskasse geflossen. Diese Erlöse verminderten die Kreditaufnahme, wodurch wiederum Zinsausgaben vermieden werden konnten. Dennoch ist Berlins Verschuldung wie auch die Zins-Steuer-Quote in den 90er Jahren rapide gestiegen.

<sup>193</sup> Im Einzelnen vgl. *Vesper* (1995, 1997, 1999 und 2001c).





Ein wichtiger Schritt bei den Bemühungen um eine Senkung der Ausgaben war der Abbau des aufgeblähten Personalbestandes. Per saldo sind die Personalausgaben nach 1996 sogar gesunken. Kräftig gekürzt wurden aber auch die Zuschüsse an die Hochschulen sowie die Investitionsausgaben. Die Senkung der Ausgaben hatte zur Folge, dass sich der Abstand Berlins zu den beiden anderen Stadtstaaten merklich verringerte. Im Jahr 2000 wies Berlin trotz seiner teilungsbedingten Lasten mit 12 067 DM niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben auf als Bremen (12 162 DM). Verglichen mit Hamburg betrug der Unterschied noch 960 DM bzw. 9%, nachdem Mitte der 90er Jahre die Pro-Kopf-Ausgaben in Berlin noch um ein Fünftel höher lagen.

In der Gegenüberstellung zu Hamburg – der Größe nach noch am ehesten mit Berlin vergleichbar – stechen noch immer die höheren Personal- und Sachaufwendungen ins Auge. Die personelle Mehrausstattung zeigt sich vornehmlich in den administrativen Bereichen, wie in der Sozialverwaltung, bei den Gesundheitsbehörden, im Bereich Sportstätten, Erholung, in der Bau- und Wohnungsverwaltung sowie in der Verwaltung von Bildung und Wissenschaft. Bezogen auf die Einwohnerzahl ist in diesen Bereichen der Personalstand doppelt so hoch wie in Hamburg. Aber auch der Polizeidienst weist eine erhebliche Mehrausstattung auf (vgl. Tabelle 4.3-2). In den Bereichen Bildung, Hochschulen und Kindergärten ist ein Bezug zur Einwohnerzahl nicht aussagekräftig. Gemessen an den erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler, den laufenden Ausgaben der Hochschulträger je Studierenden wie auch an der „Betreuungsintensität“ der Kinder lässt sich für Berlin nicht unbedingt eine Besserstellung nachweisen. Wohl werden in Berlin relativ mehr Kindergärten und Hortplätze angeboten, und die etwas günstigere Betreuungsintensität im Hochschulbereich (vgl. Tab. 4.3-4) hängt vor allem mit der spezifischen Fächerstruktur von Volluniversitäten zusammen. An den allgemein bildenden Schulen werden in Berlin 1,60 Wochenunterrichtsstunden je Schüler erteilt, in Hamburg sind es 1,65.

Ein anderer Grund für den Ausgabenunterschied sind die Belastungen aus dem sozialen Wohnungsbau. Sie sind fünfmal so hoch wie in Hamburg. Ihre Ursache ist insbesondere in den Jahren vor dem Fall der Mauer zu suchen, als Wohnungsknappheit herrschte und viele Sozialwohnungen bei explodierenden Kostenmieten gebaut wurden. Die Fehlbeiträge müssen – in Form von Zinszuschüssen an die Bauherren – noch über Jahrzehnte ausgeglichen werden. Hingegen gibt Berlin inzwischen nur noch 215 DM je Einwohner für Bauten und Ausrüstungen aus; in Hamburg sind es 656 DM. Damit werden in Berlin weniger Mittel für unmittelbare Investitionen ausgegeben, als Investitionshilfen des Bundes in die Stadt fließen (370 DM je Einwohner).

Auffällig sind die niedrigeren Pro-Kopf-Einnahmen Hamburgs. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Hamburg weder Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, noch Ergänzungszuweisungen erhält. Infolge des Zurückbleibens in der Wirtschaftskraft spielen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in Berlin eine immer größere Rolle. Die Tatsache, dass die Hauptstadt deutlich höhere Vermögensübertragungen empfängt, hängt vornehmlich mit den Investitionshilfen des Bundes an die ostdeutschen Länder und Gemeinden, von denen auch der Ostteil der Stadt profitiert, zusammen. Auffällig sind auch die Unterschiede bei den Gebühreneinnahmen. Sie sind in Berlin wohl vor

allem deshalb höher, weil in stärkerem Maße noch gebührenfinanzierte Einrichtungen wie Kindergärten im Landeshaushalt enthalten sind. In Hamburg werden diese Aufgaben weit mehr von freien Trägern (Wohlfahrtsverbände, Kirchen) wahrgenommen.

Die aktuelle finanzpolitische Entwicklung Berlins wird geprägt durch die fiskalischen Folgen der Krise um die „Bankgesellschaft Berlin“, die eine Kapitalzuführung durch den Landeshaushalt erforderlich machte. Dies hat Berlin in seinem Versuch, den Landeshaushalt zu konsolidieren, weit zurückgeworfen.

## 4.8 Fazit

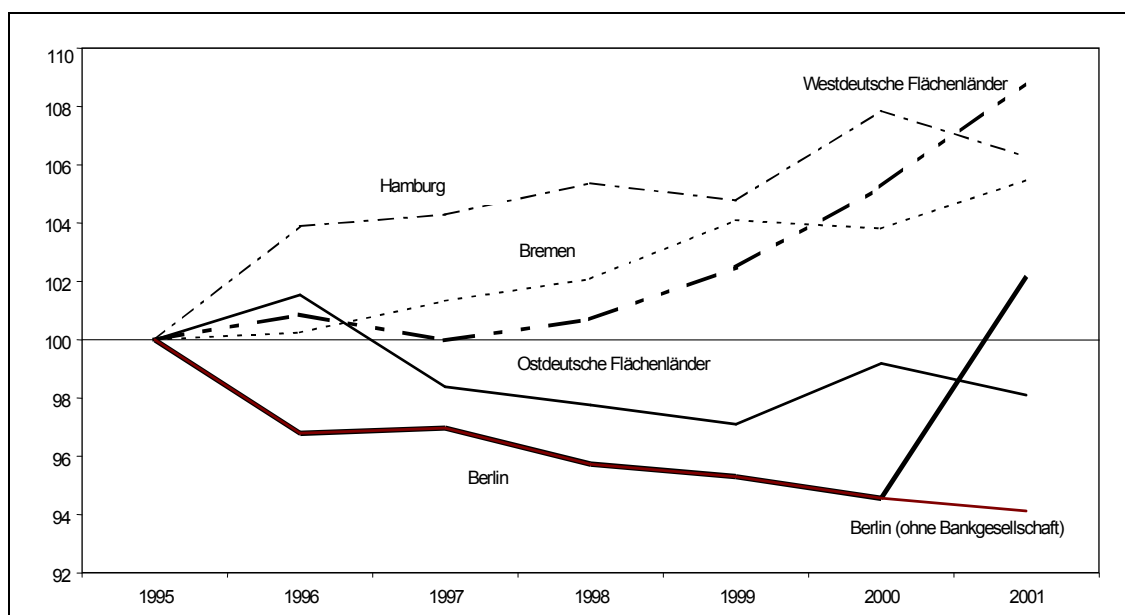
Nicht zuletzt die hohen öffentlichen Finanztransfers in die neuen Länder wie auch der rasante Anstieg der Staatsverschuldung sind Zeichen dafür, in welchem Maße die Finanzpolitik gefordert war und ist, die Wiedervereinigung politisch zu vollziehen und zu vollenden. Auch die Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte legt Zeugnis davon ab, dass von einer „Normalisierung“ noch längst keine Rede sein kann. Und schließlich ist die Verlängerung des „Solidarpakts“ bis zum Jahre 2018 Ausdruck dafür, dass der Transformations- und Anpassungsprozess in Ostdeutschland noch viel Zeit benötigt. Erst wenn sich Einnahmen und Ausgaben sowohl im Pro-Kopf-Niveau als auch in den Strukturen zwischen Ost und West – innerhalb der üblichen regionalen Abweichungen – angepasst haben, wird man davon sprechen können, dass der Prozess abgeschlossen ist.

Dennoch haben sich im vergangenen Jahrzehnt bemerkenswerte Entwicklungen in den ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalten vollzogen. So ist der Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen zügig vorangekommen, wobei die nahezu vollständige Übertragung der institutionellen Regelungen insgesamt von großem Vorteil war, auch wenn dadurch kaum Raum für eigene Initiativen gegeben war. Zugleich sind die ostdeutschen Länder und Gemeinden in das komplexe System der föderalen Finanzbeziehungen relativ friktionsfrei integriert worden. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West erfordert hohe Transferleistungen, die über die im Rahmen des Finanzausgleichs verfügbaren Instrumente abgewickelt werden. Zwar war der Länderfinanzausgleich infolge der großen Steuerkraftdisparitäten ins Gerede gekommen – insbesondere als infolge der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche auch die Geberländer finanziell unter Druck geraten waren, – dennoch wird auch in Zukunft an dem Modell des „kooperativen“ Föderalismus festgehalten.

Vorangekommen ist der Ausbau und die Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur. Verkehrswege, Abfall- und Abwasserbeseitigung wurden ebenso rasch modernisiert wie öffentliche Verwaltungsgebäude. Allerdings hat sich die Anpassung in den letzten Jahren verlangsamt; sie hat sich weniger zügig entwickelt als dies in der Schätzung des DIW Berlin zur Infrastrukturlücke in Ostdeutschland angenommen worden war. Trotz aller Fortschritte besteht weiterhin ein erheblicher Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. Mit dem Solidarpakt II wurden die Weichen gestellt, die Infrastrukturlücke zu schließen; zugleich wurde den ostdeutschen Ländern eine verlässliche Planungs-

grundlage gegeben. Grundsätzlich sind die getroffenen Regelungen positiv zu werten; der Bund hat seine gesamtwirtschaftliche Verantwortung in diesen Verhandlungen bekräftigt. Dennoch bleiben einige Fragen offen. Die Mittelvergabe unterliegt auf Drängen der ostdeutschen Länder keinerlei Zweckbindung, sodass eine vorrangig investive Verwendung nicht zwangsläufig ist. Ebenso wenig ist gewährleistet, dass die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand von den jeweiligen Ländern in dem erforderlichen Umfang an den Mitteln beteiligt werden - die Erfahrung bei der Umsetzung des Solidarpakts I liefern den Grund für entsprechende Besorgnisse. Auch ist zu fragen, ob die Mittel zur Deckung des Nachholbedarfs hinreichend dosiert sind. Jedenfalls stellt sich diese Frage, wenn man davon ausgeht, dass die Transfers zum Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen dem Entstehen eines zusätzlichen Nachholbedarfs entgegen wirken sollen. Der vom DIW Berlin errechnete Nachholbedarf beim Infrastrukturkapital beläuft sich auf 82 Mrd. Euro, gemessen in Preisen von 2005; die vorgesehenen Beträge im Korb 1 hingegen sind nominale Werte. Ob das Volumen ausreicht, wird von der Entwicklung der Preise, aber auch davon abhängen, inwieweit das wirtschaftliche Wachstum die Finanzkraft der Länder und Gemeinden stärkt. Zudem kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang die Länder und Gemeinden durch Umschichtungen im Haushalt mehr Mittel für investive Zwecke freisetzen. Dies wird nur schwer zu erreichen sein, da in den öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands weiterhin Konsolidierungsbedarf besteht.

Abbildung 4.8-1:  
Ausgaben der Länder und Gemeinden 1995 = 100



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Vergleicht man die Entwicklung der Länder- und Gemeindehaushalte in Ost und West, so haben die ostdeutschen Gebietskörperschaften nach 1996 eine beachtliche Konsolidierung ihrer Finanzen erreicht. Einen zusammenfassenden Überblick über die Ent-

wicklung der Ausgaben in den Teilräumen vermittelt Abbildung 4.8-1. Wie stark die Konsolidierungsbemühungen waren, zeigte sich nicht zuletzt im Jahre 2001, als die Defizite in Ostdeutschland – relativ betrachtet – viel weniger empor schnellten als dies in Westdeutschland der Fall war. Nicht nur die ostdeutschen Flächenländer, auch Berlin forcierte von 1996 an seine Konsolidierungsbemühungen mit einigem Erfolg - die Krise der Bankgesellschaft Berlin machte den Erfolg der Hauptstadt jedoch zunichte. Freilich gingen mit dem Konsolidierungsprozess in Ostdeutschland dämpfende Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung einher. Äußerst ungünstig sind nach wie vor die Einnahmestrukturen; die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist infolge der Disparitäten in der Wirtschaftskraft viel zu niedrig.

Trotz aller Erfolge besteht auf der Ausgabenseite weiterhin Konsolidierungsbedarf. Vor allem müssen die bestehenden Personalüberhänge bei den ostdeutschen Ländern und Kommunen abgebaut werden. Solche Überhänge sind insbesondere in den administrativen Bereichen, in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Schulbereich und in den Kindertagesstätten erkennbar. Die frei werdenden Mittel sollten für investive Zwecke wie auch zum weiteren Abbau der Defizite verwendet werden. Mit den 2003 und 2005 in Kraft tretenden weiteren Stufen der Steuerreform kommen abermals erhebliche Belastungen auch auf die ostdeutschen Länder und Gemeinden zu. Die Länder haben in den vergangenen Jahren einen gewichtigen Teil der Konsolidierungslasten auf die Gemeinden abgewälzt, indem insbesondere die Zuweisungen für Investitionen kräftig gekürzt wurden. Diese Entwicklung darf sich keinesfalls wiederholen.

Wünschenswert wären vermehrte Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland vor allem deshalb, damit sich die Standortbedingungen in Ostdeutschland weiter verbessern – auch wenn dies keine hinreichende Bedingung dafür ist, einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung in Gang zu setzen, da ohnehin zuvor bestimmte Nebenbedingungen erfüllt sein müssen (vgl. Kapitel 8). Der finanzielle Spielraum für solche Maßnahmen ist freilich gering, nicht nur bei den ostdeutschen Ländern selbst, sondern auch beim Bund, der angesichts der angespannten Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden die zusätzlichen Investitionen zu einem guten Teil zu finanzieren hätte. Nicht zuletzt auch infolge der Restriktionen in Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht wäre schon einiges erreicht, wenn die öffentlichen Investitionsausgaben in Ostdeutschland – auch im Vergleich zu Westdeutschland – nicht weiter schrumpfen.

## 5. Analyse des Arbeitsmarktes

*Uwe Blien, Herbert Buscher, Johannes Felder, Johann Fuchs, Anette Haas, Tobias Hagen, Erich Maierhofer, Eugen Spitznagel, Katja Wolf*

In diesem Abschnitt geht es zunächst um eine Bestandsaufnahme, wie sich der ostdeutsche Arbeitsmarkt seit der Vereinigung entwickelt hat (vgl. Abschnitt 5.1). Hierbei sind gesamtwirtschaftliche und branchenspezifische Entwicklungen der Beschäftigung sowie die Dynamik des Arbeitsmarktes von Interesse. Daran anschließend wird in Abschnitt 5.2 die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots detailliert dargestellt. Es wird u. a. offengelegt, wie hoch die Unterbeschäftigung tatsächlich ist und welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt. Insbesondere werden die Bedeutung von demographischen Entwicklungen und Wanderungsbewegungen analysiert und mögliche längerfristige Effekte auf das Fachkräfteangebot skizziert. Da die Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland regional stark differiert, wird in Abschnitt 5.3 analysiert, welche Determinanten die regionale Beschäftigungsentwicklung signifikant beeinflussen. Darauf folgt in Abschnitt 5.4 eine Darstellung von Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland und der Bedeutung so genannter Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Welches schließlich die Determinanten der betrieblichen Nachfrage nach Arbeitskräften sind, wird in Abschnitt 5.5 untersucht.<sup>194</sup>

### 5.1 Die ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz im Rückblick 1991 bis 2001

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

Bei der Beschäftigungsentwicklung in den Sektoren zeichnen sich folgende mehr oder weniger markante Trends ab (vgl. Tabelle 5.1-1):

---

<sup>194</sup> Vorgesehen war für diesen Bericht überdies eine aggregierte Wirkungsanalyse von ausgewählten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wegen der jüngst aufgetretenen Zweifel an der Belastbarkeit der dabei verwendeten Daten haben die beteiligten Institute nach Absprache mit dem Auftraggeber beschlossen, in diesem Bericht noch keine Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu präsentieren. Das IAB hat zugesagt, zusätzliches Datenmaterial zur Verfügung zu stellen, so dass im nächsten Bericht eine solche Analyse vorgestellt werden kann.

Tabelle 5.1-1:  
Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1992 bis 2001<sup>a</sup>  
- Veränderungen gegenüber Vorjahr in % -

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Land-, Forstwirtschaft; Fischerei	-38,4	-18,1	-1,1	-1,6	-5,1	+0,8	+0,1	-0,7	-5,2	+1,2
Produzierendes Gewerbe (ohne Baugewerbe)	-35,1	-15,8	-6,6	-2,2	-3,8	-1,2	+0,2	+0,3	+2,2	+1,4
Baugewerbe	+12,2	+14,3	13,2	+5,5	-2,9	-4,4	-7,2	-6,0	-8,3	-12,8
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	-8,5	-0,6	+2,4	+0,8	-0,6	+0,0	+2,8	+0,6	+1,	-0,1
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistung	+8,8	+9,0	+11,2	+6,7	+4,3	+3,7	+8,8	+4,8	+4,8	+1,4
Öffentliche und private Dienstleister	1,2	-1,9	+2,0	+1,2	+0,7	-3,2	+1,0	+1,5	-2,3	-1,6
Wirtschaft insgesamt	-13,3	-2,5	+2,9	+1,7	-0,8	-1,5	+0,8	+0,3	-0,8	-1,7

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin-Ost.

Quelle: Berechnungen des IAB.

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

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

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

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

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

Tabelle 5.1-2:

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Ostdeutschland 1996 bis 2000

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

\* Geänderte Erfassung: Vorjahresvergleich nicht möglich.

Quelle: IAB.

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

Ein ebenfalls beträchtlicher Teil der Abgänge aus Arbeitslosigkeit mündete in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FuU bzw. FbW). Auch hier zeigt sich tendenziell ein Anteilsrückgang. Seit Ende der 90er Jahre ist jedoch eine Stabilisierung des Anteils bei rd. 8% zu verzeichnen (vgl. Tabelle 5.1-4).

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



Tabelle 5.1-3:  
Bestände, Zugänge und Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland  
- 1991 bis 2001 -

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

Quelle: IAB.

Tabelle 5.1-4:  
Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit und Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen  
bzw. Berufliche Weiterbildung (FuU/FbW)

Jahr	Abgänge aus Arbeits- losigkeit	in Arbeit		darunter:			
		Personen in 1000	Anteil an allen Abgängen in %	in Maßnahmen		in FuU/FbW	
				Personen in 1000	Anteil an allen Abgängen in %	Personen in 1000	Anteil an allen Abgängen in %
1995	1 772	857	48,4	242	13,7	207	11,7
1996	2 101	1 074	51,1	299	14,2	254	12,1
1997	2 072	1 082	52,2	267	12,9	172	8,3
1998	2 471	1 201	48,6	489	19,8	238	9,6
1999	2 338	1 118	47,8	388	16,6	173	7,4
2000	2 287	1 104	48,3	328	14,3	199	8,7
2001	2 220	1 060	47,8	283	12,7	182	8,2

Quelle: IAB.

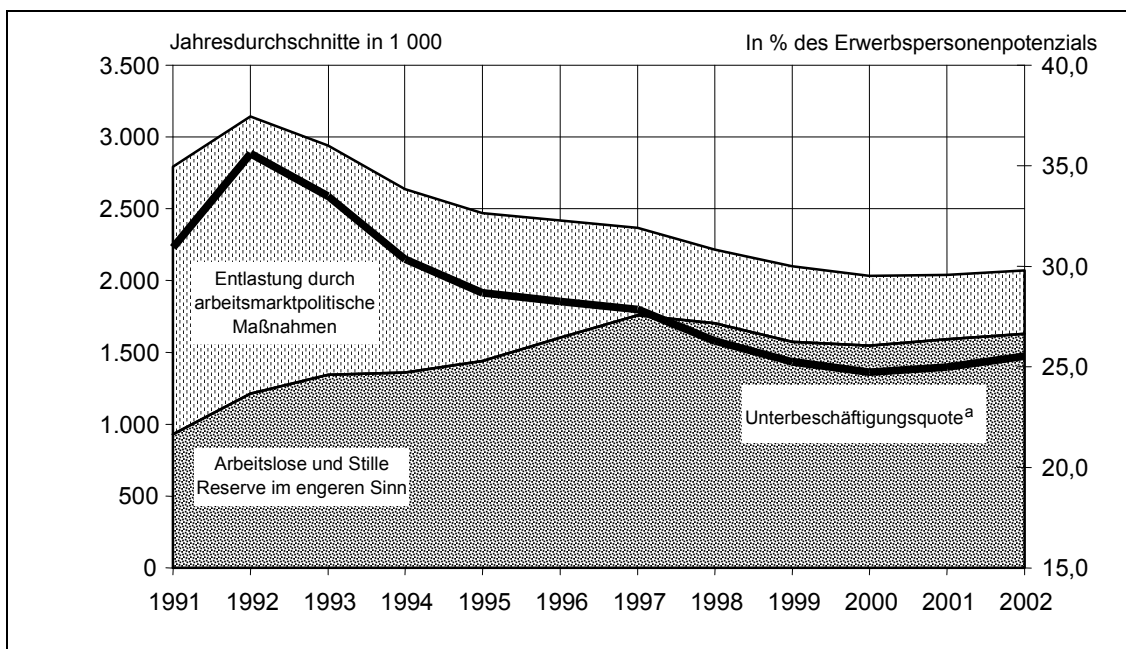
- Zur Unterbeschäftigung und damit zum Defizit an regulärer Beschäftigung zählen auch bestimmte direkt oder indirekt geförderte Beschäftigungsverhältnisse. So wird ein großer Teil der Beschäftigung in Ostdeutschland nach wie vor durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM),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

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

- Die Unterbeschäftigung ist in den ersten Jahren nach der Vereinigung absolut und relativ zum Erwerbspersonenpotenzial sprunghaft angestiegen und verzeichnete im Jahr 1992 ihre bisher höchsten Werte (vgl. Abbildung 5.1-1). So betrug die Unterbeschäftigung gut 3,1 Mio. Personen, und die Unterbeschäftigungsquote lag bei 35,6%. In der Folgezeit nahm sie in kleiner werdenden Schritten auf gut zwei Mio. bzw. rd. 25% im Jahr 1999 ab und hat sich seitdem nicht spürbar verändert.

Abbildung 5.1-1:

Entwicklung der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland 1991 bis 2002

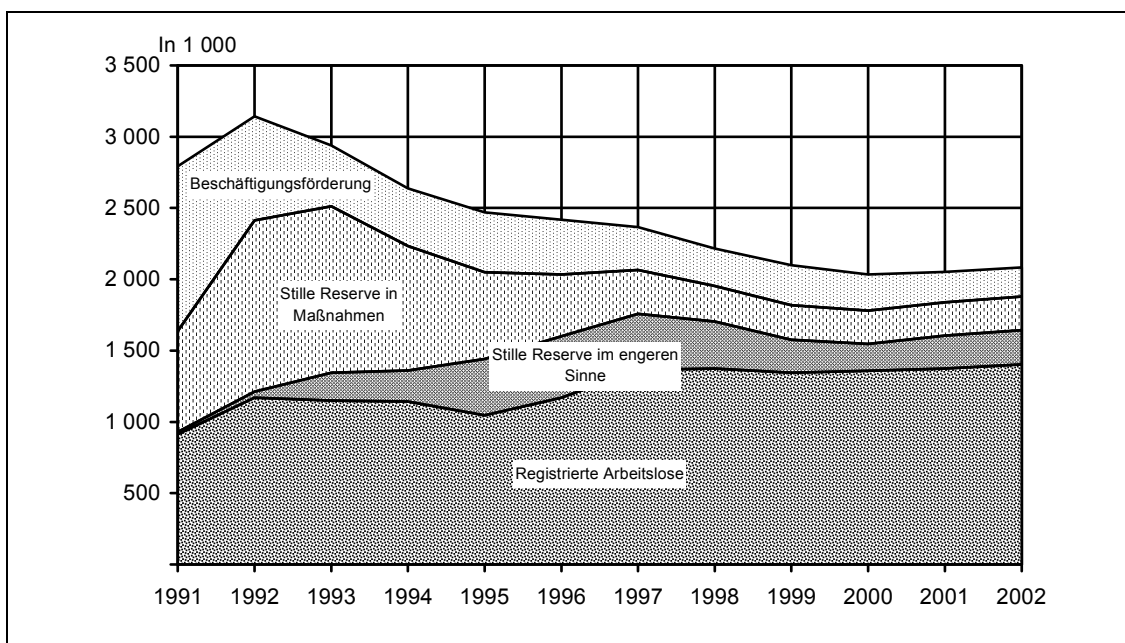


<sup>a</sup> Gesamte Unterbeschäftigung (Arbeitslose, Stille Reserve im engeren Sinne und Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) in % des Erwerbspersonenpotenzials.

Quelle: Berechnungen des IAB.

- Die Struktur der Unterbeschäftigung hat sich mit der Zeit stark verändert (vgl. Abbildung 5.1-2). So wurde Anfang der 90er Jahre vor allem durch massiven Einsatz arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen in hohem Maße offene Arbeitslosigkeit vermieden. Erst allmählich baute sich aufgrund von Selektionseffekten eine Stille Reserve im engeren Sinne auf. Bis ins Jahr 1995 war die verdeckte Arbeitslosigkeit insgesamt bei weitem höher als die registrierte.

Abbildung 5.1-2:  
Struktur der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland 1991 bis 2002

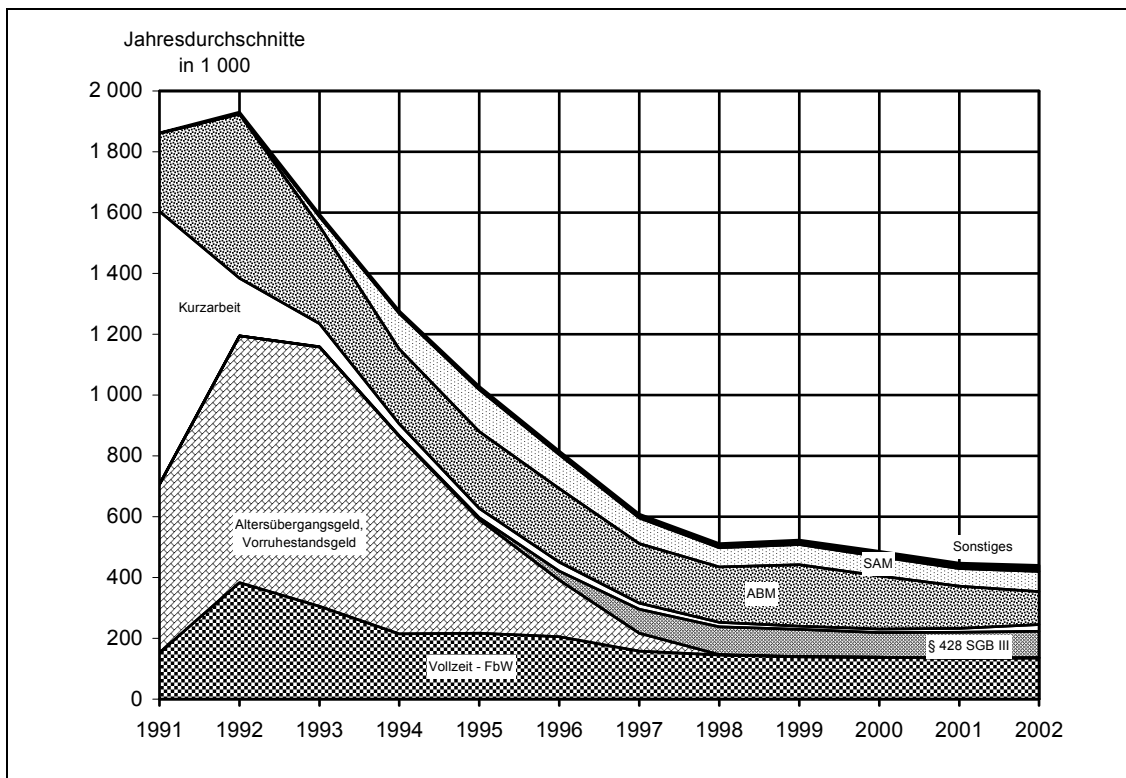


Quelle: Berechnungen des IAB.

- In der Folgezeit – etwa bis 1997 – wurden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schrittweise zurückgenommen (vor allem Vorruhestands- und Altersübergangsgeld, vgl. Abbildung 5.1-3 sowie Tabelle 5.1-2). Bis ins Jahr 2001 bewegten sich die Teilnehmerzahlen in der Summe auf etwa unverändertem Niveau. Auch die Stille Reserve im engeren Sinne hat sich über die Jahre wenig verändert. Machte die verdeckte Unterbeschäftigung noch Mitte der 90er Jahre etwa die Hälfte der gesamten Unterbeschäftigung aus, so war es in den Jahren ab 1999 nur noch etwa ein Drittel.
- Der Rückgang der Unterbeschäftigung im Gesamtzeitraum 1991-2001 ergab sich allein aus der abnehmenden verdeckten Unterbeschäftigung infolge des immer geringeren Einsatzes arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg tendenziell leicht an und änderte sich seit 1997 von Jahr zu Jahr nur wenig.

Die vorstehende Darstellung berücksichtigt nur ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente. Andere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, die die Arbeitsmarktbilanz beeinflussen können, bleiben außer Betracht.

Abbildung 5.1-3:  
Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland 1991 bis 2002



Quelle: Berechnungen des IAB.

Die Darlegungen betreffen zudem nur kurzfristige, quantitative Effekte der Maßnahmen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Weitere wichtige Zielsetzungen, wie z. B. die längerfristige Eingliederung der Teilnehmer in Beschäftigung, die Bildung von Humankapital oder der Aufbau produktiver Infrastruktur sind ausgeklammert.

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

## 5.2 Demographische Entwicklungen in Ostdeutschland seit 1990

### 5.2.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Das Arbeitskräfteangebot hängt zum einen von der Größe und der Alterstruktur der Bevölkerung ab, zum anderen von der Erwerbsbeteiligung in den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Beides soll im Folgenden näher betrachtet werden.

Ende Oktober 1990 lebten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR etwa 16,1 Mio. Einwohner, darunter ca. 11,3 Mio. im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Zwischen 1990 und 1999 ist die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland um 1,2 Mio. Personen gesunken, davon gut ein Drittel durch Abwanderung und knapp zwei Drittel durch das Geburtendefizit. Aufgrund der vergleichsweise günstigen Altersstruktur zu Beginn der 90er Jahre stieg aber der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) im letzten Jahrzehnt noch von 67% auf 70%. Gemessen an der gesamten Bevölkerung nahm der Anteil der 30- bis unter 50-Jährigen mit 5%-Punkten sogar kräftig zu und konnte den leichten Rückgang bei den Jüngeren (15 bis unter 30) kompensieren (vgl. Tabelle 5.2.1-1). Der Anteil der Älteren (50 bis unter 65) stieg zwar zunächst an, sinkt aber seit Mitte der 90er Jahre wieder.

Tabelle 5.2.1-1:

Altersstruktur der Bevölkerung in den neuen Ländern am Jahresende  
- in % der gesamten Bevölkerung -

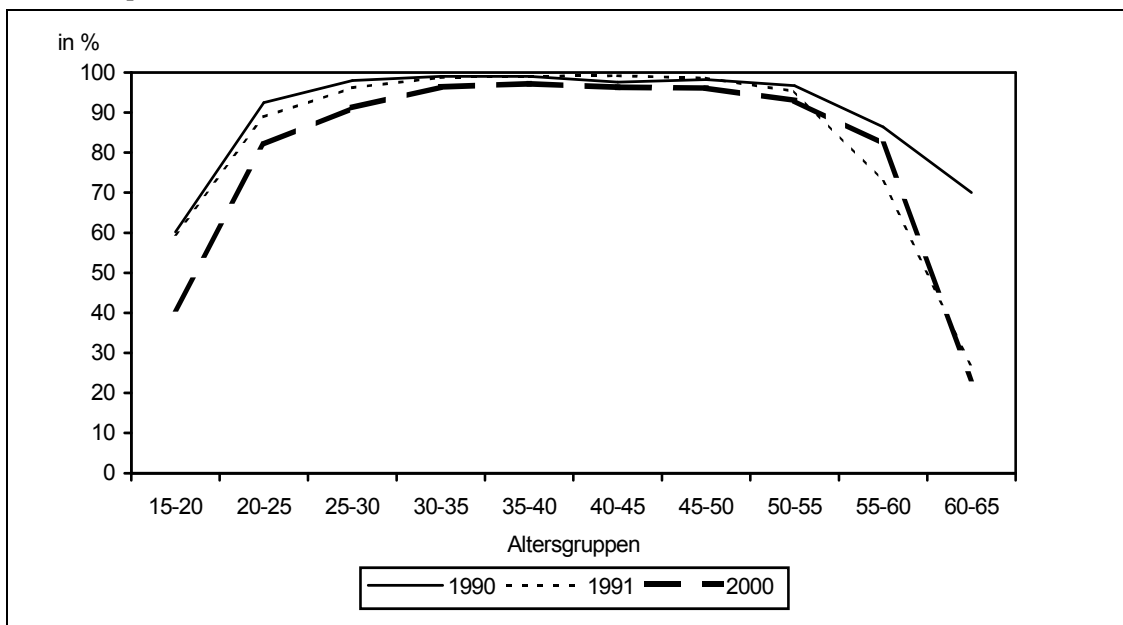
Altersgruppe	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
unter 15	19,5	19,5	19,3	18,6	17,8	17,0	16,2	15,5	14,8	14,2	13,6
15 bis 29	21,9	21,2	19,9	19,6	19,4	19,2	19,2	19,1	19,1	19,0	19,0
30 bis 49	27,2	27,1	27,4	28,0	28,5	29,1	30,0	30,9	31,4	31,7	31,9
50 bis 64	18,1	18,8	19,7	20,0	20,1	20,2	19,9	19,5	19,5	19,5	19,4
65 und älter	13,3	13,3	13,7	13,9	14,1	14,4	14,7	15,0	15,3	15,6	16,1
15 bis 64	67,2	67,2	67,0	67,5	68,0	68,5	69,0	69,5	69,9	70,3	70,3
15 und älter	80,5	80,5	80,7	81,4	82,2	83,0	83,8	84,5	85,2	85,8	86,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i> Bevölkerung in 1 000	16 434	16 028	15 790	15 685	15 598	15 531	15 476	15 429	15 369	15 290	15 217

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Noch 1990 waren rund 86% der ostdeutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig; alte Bundesrepublik 1989 rd. 69% (FUCHS, MAGVAS, THON (1991)). Mit dem Umbruch nach der Wiedervereinigung ging die Zahl der ostdeutschen Erwerbstätigen jedoch dramatisch zurück. Auch lag die Erwerbspersonenzahl (Erwerbstätige und registrierte Arbeitslose) beispielsweise im Jahr 2000 nach dem Inländerkonzept nur noch bei knapp 8,2 Mio., während in der ehemaligen DDR 1989 rd. 9,8 Mio. Personen erwerbstätig waren.

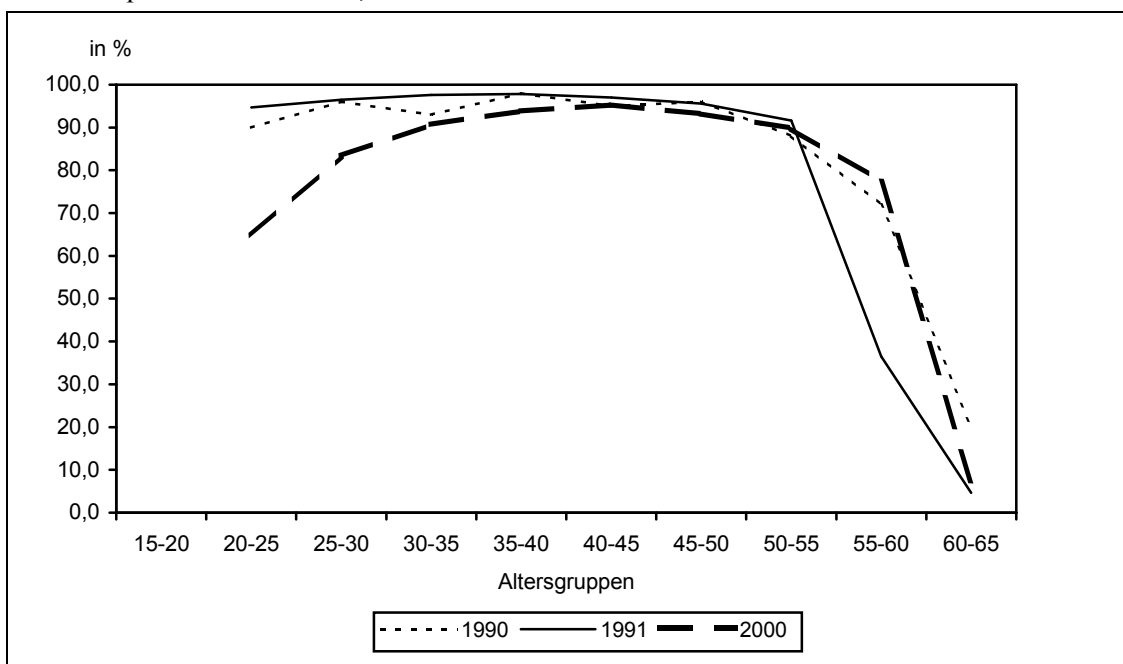
Eine genauere Analyse zeigt, dass sich dahinter keineswegs ein Einbruch der Erwerbsbeteiligung verbirgt. Insbesondere hat kein echter Rückzug von Frauen aus dem Arbeitsmarkt stattgefunden, sondern lediglich ein Rückzug in die Stille Reserve. Die mit dem Mikrozensus erfasste, so genannte effektive Erwerbsbeteiligung liegt in den meisten Altersgruppen – bei Männern wie bei Frauen – nahezu auf demselben Niveau wie in den Jahren 1990/1991 (vgl. Abbildungen 5.2.1-1 bis 5.2.1-3). Lediglich die Erwerbs-

Abbildung 5.2.1-1:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbsquote 1990 bis 2000, Männer -



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

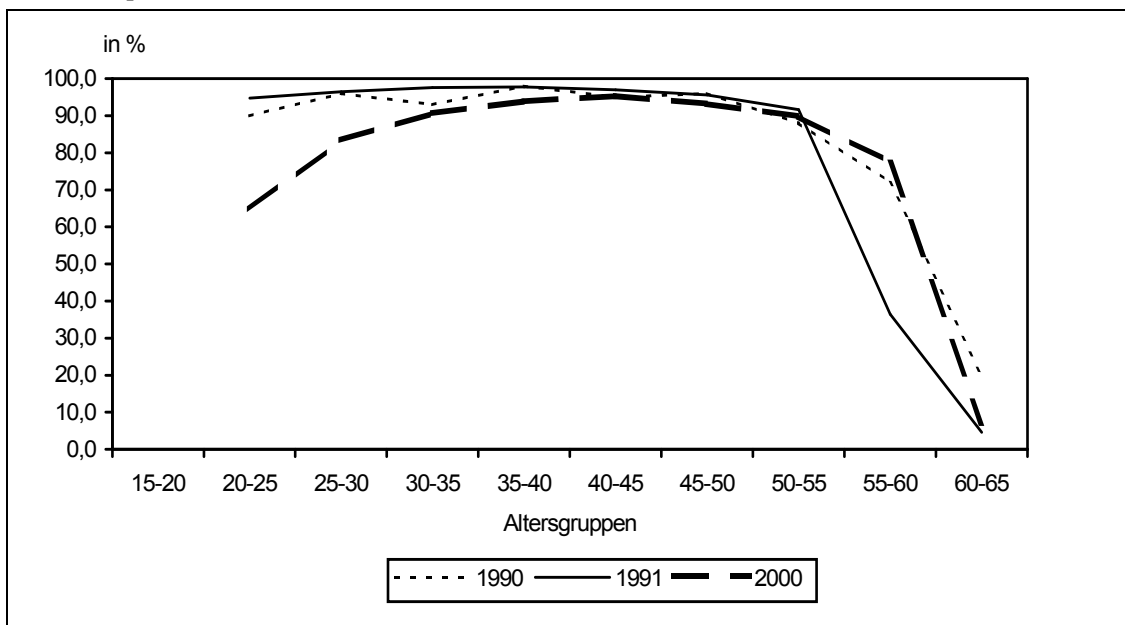
Abbildung 5.2.1-2:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbsquote 1990 bis 2000, Frauen -



15 bis unter 20 Jahre: keine Angaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

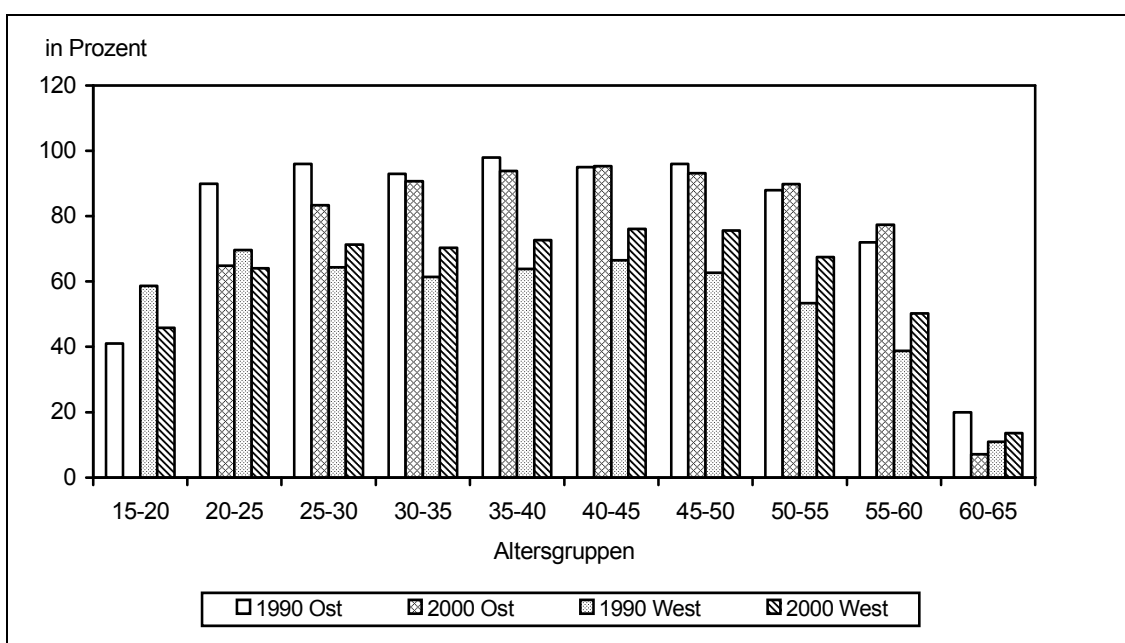
Abbildung 5.2.1-3:  
 Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
 - Erwerbsquote 1999 bis 2000, verheiratete Frauen -



15 bis unter 20 Jahre: keine Angaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

Abbildung 5.2.1-4:  
 Ost-West-Vergleich der Erwerbsbeteiligung verheirateter (deutscher) Frauen 1990 und 2000



15 bis unter 20 Jahre: keine Angaben für die neuen Länder aus dem Mikrozensus 2000.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

quoten von jüngeren verheirateten Frauen und von älteren Männern und Frauen sind seit der Wende sichtbar gesunken und weisen mittlerweile Niveaus auf, die denen aus den alten Bundesländern in etwa gleichen (vgl. Abbildung 5.2.1-1 bis 5.2.1-3 sowie Abbildung 5.2.1-4). Diese Entwicklung stimmt mit theoretischen Überlegungen überein, nach denen die Angleichung der Erwerbsbeteiligung im Rahmen eines Generationenkonzepts zu verstehen ist (FUCHS (1998b)). Erst die nachwachsenden Geburtskohorten bringen mit ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt Verhaltensweisen mit, die sich stärker an westliche Muster anlehnen dürften. Der „Transformationsprozess“ dürfte – dieser These zufolge – wohl eine ganze „Arbeitsgeneration“ dauern, also rund 40 Jahre, und somit erst im Jahr 2030 abgeschlossen sein.

Neben der hohen Arbeitslosigkeit hat sich in den neuen Ländern inzwischen auch eine Stille Reserve in beträchtlichen Umfang herausgebildet, die bei den ausgewiesenen Erwerbsquoten nicht berücksichtigt ist (FUCHS (1998a)).

Insbesondere werden zur Stillen Reserve auch Nichterwerbspersonen gerechnet, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Gerade der massive Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat nach 1989 eine noch höhere registrierte Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern verhindert. Zur „Stillen Reserve in Maßnahmen“ werden Personen gerechnet, die Leistungen des Arbeitsamtes beziehen, die jedoch weder erwerbstätig sind noch bei den Arbeitslosen ausgewiesen werden. Dazu gehören Teilnehmer an Vollzeit-Weiterbildungsmaßnahmen (FbW), Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld, Personen in Rehabilitationsmaßnahmen sowie verschiedene andere, in den Statistiken für die neuen Länder weniger bedeutenden Gruppen (AUTORENGEMEINSCHAFT (2002)). Ihren Höhepunkt hatten diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Jahr 1992, als der Arbeitsmarkt zusammen genommen um weit über eine Million Menschen entlastet wurde.

Daneben hat sich in den neuen Ländern seit 1991 eine Stille Reserve im engeren Sinne gebildet.<sup>195</sup> Nach Schätzungen des IAB dürfte sie im Jahr 2001 eine Größenordnung von mehr als 200 000 Personen erreicht haben. Bei der Analyse des Arbeitskräfteangebotes sollten diese Entwicklungen mit bedacht werden, nicht zuletzt, weil die ausgewiesenen Erwerbsquoten (aus dem Mikrozensus) um diese Stille Reserve zu niedrig ausfallen, der Rückgang der Erwerbsneigung in den neuen Ländern auf dieser Datenbasis sogar noch überschätzt wird.

Für eine Gesamtbetrachtung des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern sind auch Entlastungswirkungen durch Pendler und Fortzüge zu berücksichtigen. Gerade für den ostdeutschen Arbeitsmarkt sind Pendler von großer Bedeutung, arbeiteten doch beispielsweise in den letzten Jahren um die 600 000 Ostdeutsche in den alten Ländern.<sup>196</sup> In der

---

<sup>195</sup> Vgl. hierzu auch *Magvas* (1996); *Trabert* (1997); *Fuchs* (1998a); *Holst, Schupp* (2001).

<sup>196</sup> Sofern im Text nichts anderes vermerkt ist, enthalten Zahlenangaben für Westdeutschland/die alten Bundesländer immer auch den Wert für Berlin-West und die Angaben für Ostdeutschland/die neuen Bundesländer den Wert für Berlin-Ost.



umgekehrten Richtung hatten nicht einmal 200 000 in Westdeutschland lebende Personen ihren Arbeitsplatz in den neuen Ländern.

Die (Netto-)Abwanderung von Arbeitskräften summiert sich über den Zeitraum 1989 bis 2001 auf fast 660 000, das heißt, der ostdeutsche Arbeitsmarkt wird um diese Zahl quantitativ entlastet. Die Qualität dieser Entlastung ist jedoch mit einer gewissen Skepsis zu betrachten. Es gibt Anzeichen für eine Art „brain drain“. Insbesondere ziehen mehr Jüngere aus den neuen Bundesländern fort als aus den alten Bundesländern zu.<sup>197</sup> Auch ist der Abwanderungssaldo bei Berufsanfängern negativ, wie in Abschnitt 5.3.3 näher erörtert wird. Allerdings ist die These eines „brain drain“ nicht unumstritten, kann die Entwicklung doch teilweise im Rahmen eines normalen Binnenwanderungsgeschehens erklärt werden.<sup>198</sup>

Abbildung 5.2.1-5 bilanziert die quantitative Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes nach den verschiedenen bereits genannten Kategorien. Rechnet man die einzelnen Komponenten zusammen, bleibt nur noch ein relativ geringer Rückgang des potentiellen Arbeitsangebotes in Ostdeutschland übrig. Die Bezugsgröße für diesen Rückgang ist ein theoretisches „DDR-Erwerbspersonenpotenzial“, das sich ergäbe, wenn man die heutige Bevölkerung mit der Erwerbsbeteiligung aus DDR-Zeiten verknüpft. Man sollte die Angaben zwar mit der nötigen Vorsicht interpretieren, doch kann das Bild durchaus die oben diskutierten Tendenzen in ihren relativen Dimensionen darstellen.

Künftig wird die Bevölkerung in Ostdeutschland weiter zurückgehen. Schon aufgrund der Geburtenziffern in der ehemaligen DDR wäre die Bevölkerung langfristig in ähnlicher Weise wie die in den alten Bundesländern gesunken. Diese Wirkung wird durch den nach der Wiedervereinigung eingetretenen extremen Geburtenrückgang in den neuen Ländern erheblich verstärkt. Deshalb wird ab etwa 2010 der „Nachwuchs“ für den Arbeitsmarkt besonders schwach ausfallen. Praktisch unaufhaltsam verbunden mit dieser Bevölkerungsentwicklung ist eine deutliche „Alterung“ des Arbeitskräfteangebotes. Dies kündigt sich in den vorliegenden Bevölkerungsstrukturen an. Während der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung im letzten Jahrzehnt noch gestiegen ist, nahm der Anteil der unter 15-Jährigen zwischen 1989 und 1999 um fast 6%-Punkte und damit fast ein Drittel ab (vgl. Abbildung 5.2.1-6). Lässt man die Stadtstaaten einmal außer Acht, dann war dieser Anteil am 31.12.1999 in keinem einzigen westdeutschen Bundesland so niedrig wie in Mecklenburg-Vorpommern, dem ostdeutschen Bundesland mit dem günstigsten Wert.<sup>199</sup>

Im Gegensatz zur bisherigen Entwicklung muss deshalb für die Zukunft angenommen werden, dass in den Betrieben ein wachsender Anteil älterer Arbeitskräfte beschäftigt sein wird. Diese Tendenz wird zwar im Wesentlichen durch das langfristig „alternde“

---

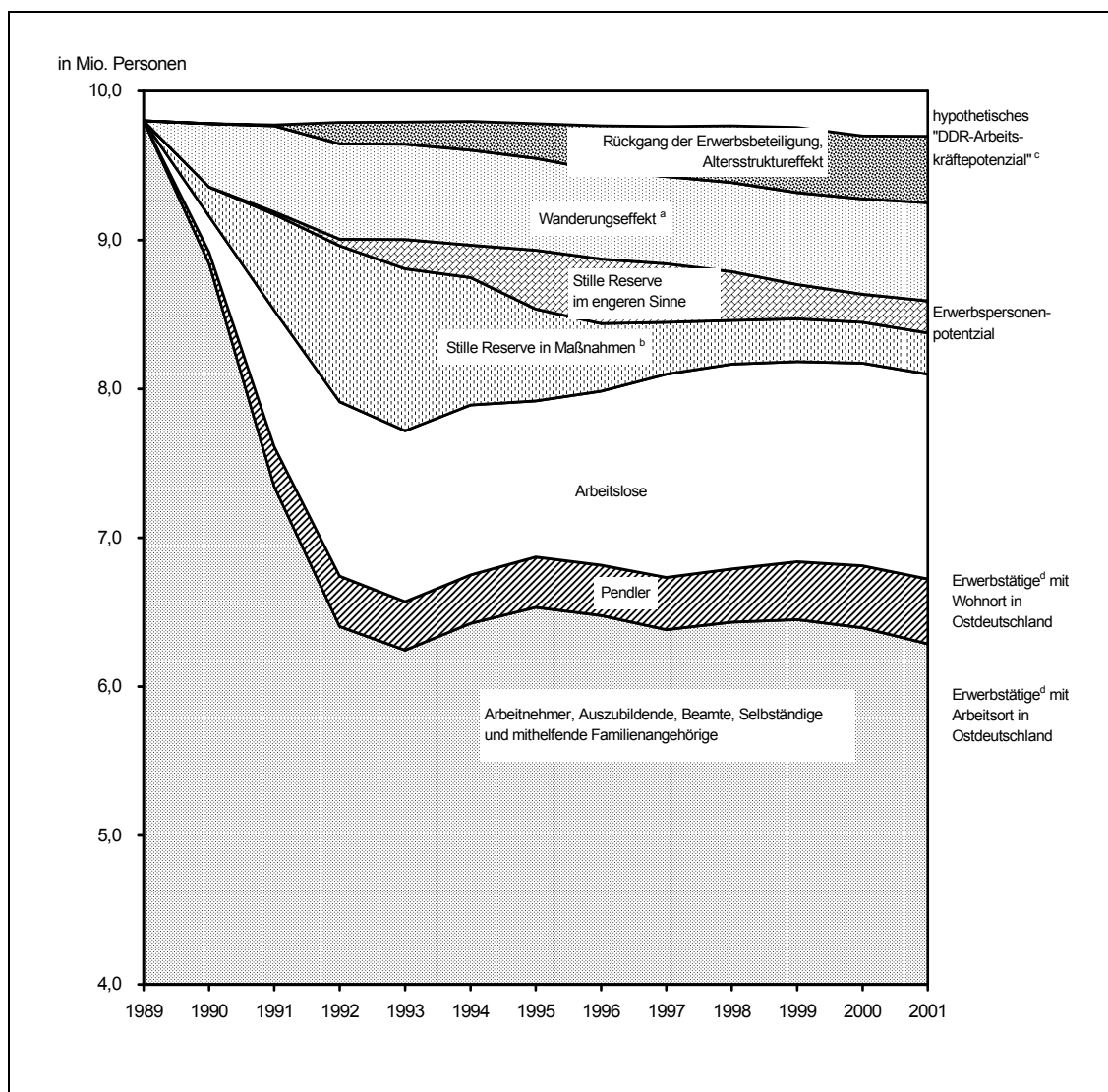
<sup>197</sup> Roloff (2001); Werz (2001).

<sup>198</sup> Hardt, Kempe, Schneider (2001).

<sup>199</sup> Vgl. Informationen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Landesarbeitsamtes Sachsen, Nr. 3/22.5.2001, S. 11.

Arbeitskräftepotenzial bestimmt, aber auch gesetzliche Vorgaben und Bestimmungen sowie nachfrageseitige Entwicklungen können eine große Rolle bei der altersmäßigen Zusammensetzung der Beschäftigten spielen.

Abbildung 5.2.1-5  
Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland 1989 bis 2001  
- Jahresdurchschnitte -

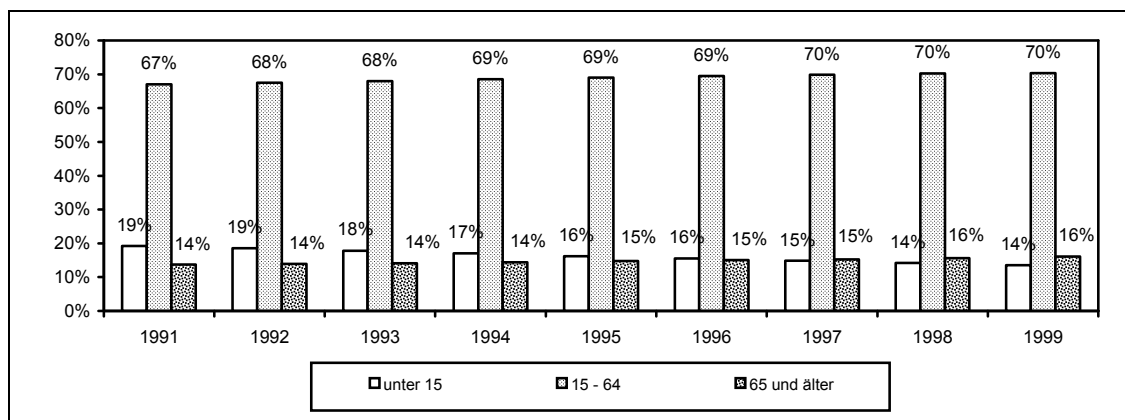


<sup>a</sup> Wanderungseffekt: Summe der Zu- und Fortzüge von Arbeitskräften seit 1989. – <sup>b</sup> Arbeitsmarktentlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Vorruhestand, Altersübergangsgeld, Leistungsempfänger nach § 428 SGB III, Vollzeit-Weiterbildung, Deutsch-Lehrgänge, Reha-Maßnahmen, Leistungsempfänger nach § 125 und 126 SGB III). – <sup>c</sup> Erwerbspersonenpotenzial bei einer Erwerbsbeteiligung, die mit der der früheren DDR übereinstimmt. – <sup>d</sup> Berücksichtigt die Revision der Erwerbstätigenzahlen durch das Statistische Bundesamt.

Hinweis: 2000 und 2001 z. T. vorläufige Schätzwerte.

Quellen: IAB; Fuchs (1998b).

Abbildung 5.2.1-6:  
Altersstruktur der Bevölkerung in Ostdeutschland zum Jahresende



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

Zu Beginn des Kapitels 5.1 wurde bereits angedeutet, dass die Erwerbsbeteiligung in der ehemaligen DDR außergewöhnlich hoch war und insgesamt gesehen seit 1990 auch kaum zurückgegangen ist. Damit sind auch heute noch die Potenzialerwerbsquoten der Frauen mit deutscher Nationalität – und darunter vor allem die der verheirateten deutschen Frau – in den neuen Ländern deutlich höher als in den alten Ländern.<sup>200</sup>

## 5.2.2 Altersstruktur der Beschäftigten

Wurde im vorangehenden Abschnitt die Altersstruktur der Bevölkerung insgesamt thematisiert, soll im Folgenden auf die Altersstruktur der Beschäftigten näher eingegangen werden.

Die Altersstruktur der Beschäftigten wurde nach der Wiedervereinigung weniger angebotsseitig als vielmehr von anderen Faktoren – gesetzliche Vorgaben und Bestimmungen sowie nachfrageseitige Entwicklung – beeinflusst. Als Erstes sind die früheren Vorruhestandsregelungen zu nennen. Zweitens wirkte sich die Übernahme des westdeutschen Rentenrechts aus. Und drittens spielt(e) die Nachfrageschwäche und die damit verbundene Zunahme der Arbeitslosigkeit eine große Rolle.

Die bis 1993 geltenden Vorruhestandsregelungen (Vorruhestandsgeld Ost und Altersübergangsgeld) hatten einen enormen Einfluss auf die Altersstruktur der Beschäftigung. Immerhin waren 1993 jahresdurchschnittlich rd. 850 000 ältere Arbeitskräfte im Vorruhestand. Die Auswirkungen auf die Zahl der älteren Beschäftigten zeigen sich deutlich:

<sup>200</sup> Soweit in der Vergangenheit Unterschiede zwischen Ost und West auch bei den Männern erkennbar waren (Männer bis zum 30. Lebensjahr, Männer ab dem 60. Lebensjahr) haben sich diese zumeist deutlich verringert. Zurückzuführen ist dies auf die Angleichung der Bildungsbeteiligung und des Rentenrechts. Auf eine Besonderheit in der Erwerbsbeteiligung der Frauen ist noch hinzuweisen. Es zeigt sich bei den Jahrgängen der Frauen, die erst nach der Wiedervereinigung das erwerbsfähige Alter erreicht haben, eine deutlich Angleichungstendenz. Die Potenzialerwerbsquoten der unter 24-jährigen (deutschen) Frauen stimmen in Ost und West bereits überein.

Am 30.6.1993 waren fast 781 000 Arbeitskräfte im Alter zwischen 50 und 54 Jahren. In den nächsthöheren Altersklassen findet man aufgrund des diesem Personenkreis offenstehenden Vorruhestandes erheblich weniger Beschäftigte. So waren es in der Altersklasse der 55- bis 59-Jährigen nur noch etwa 243 000 Beschäftigte; in der Altersklasse zwischen 60 und 64 Jahren zählte man rund 46 000 Beschäftigte.

Alles in allem führte dies dazu, dass zeitweise kaum mehr ältere Arbeitskräfte beschäftigt waren. So zählte 1996 die Statistik gerade noch etwas mehr als 60 000 sozialversicherungspflichtige Arbeitskräfte im Alter von 60 bis 64 Jahren. Nachdem die beiden Vorruhestandsregelungen – Vorruhestandsgeld Ost (Vog) und Altersübergangsgeld (Alüg) – ausgelaufen waren, ließ deren arbeitsmarktentlastender Effekt aber nach. Inzwischen gibt es fast keinen Empfänger von Vorruhestands/Altersübergangsgeld mehr. Dies zeigt sich auch deutlich in den Statistiken zur Erwerbsbeteiligung. Die Erwerbsquoten der betroffenen Altersklassen sind nach 1993 kräftig gestiegen (vgl. hierzu die Abbildungen im Anhang A5.2).

Ungünstige wirtschaftliche Perspektiven beeinflussen das Einstellungsverhalten der Betriebe in einer Weise, die sich möglicherweise auch auf die Altersstruktur der Beschäftigten auswirkt. Immerhin sank zwischen 1993 und 2000 die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich: Am 30.06.1993 waren fast 5 474 000 Personen in den neuen Ländern sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Sieben Jahre später, am 30.06.2000, waren es nur noch 4 978 000. Damit einher ging ein Rückgang des Anteils jüngerer Arbeitskräfte (unter 30 Jahre). Stabil geblieben ist hingegen der Anteil der 50-jährigen und älteren Arbeitskräfte (vgl. Tabelle 5.2.2-1).

Der Einbruch bei den jüngeren Beschäftigten geht dabei insbesondere in den eher traditionellen Wirtschaftsbereichen mit einer Verringerung der Gesamtbeschäftigung im jeweiligen Sektor einher. In den Wirtschaftsbereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Energie/Wasser, im Verarbeitenden Gewerbe (ohne Bau), im Verkehrsbetrieben sowie beim Staat nahm sowohl die Beschäftigtenzahl als auch der Anteil Jüngerer ab (Korrelation in diesen Sektoren jeweils mindestens 0,93).

So halbierte sich im öffentlichen Sektor seit 1993 die Zahl der Beschäftigten nahezu. Zugleich ging der Anteil Jüngerer von 18% auf 10% zurück und der der Älteren stieg von 23% auf 31%. Nicht ganz so dramatisch, aber ähnlich, verlief die Entwicklung im Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung (u. a. Bahn/Post).

In den übrigen Wirtschaftssektoren ist der Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und dem Rückgang bei den jüngeren Arbeitskräften nicht so ausgeprägt, als dass man ihn bei den wenigen vorliegenden Datenpunkten interpretieren darf.

Auffällig ist die negative Korrelation in den Dienstleistungssektoren „sonstige Dienstleistungen“ und „Organisationen ohne Erwerbscharakter“. Die Beschäftigung stieg in diesen Sektoren also an, der Anteil Jüngerer sank trotzdem.

Im Baugewerbe, wo die Beschäftigtenzahl zwischen 1993 und 2000 um ca. 20% zurückging, ist der Anteil der Beschäftigten unter 30 Jahre um 5 Prozentpunkte von 34% auf 29% gesunken.

Tabelle 5.2.2-1:  
 Altersstruktur/Beschäftigte im Wirtschaftszweig  
 - in % -

Alter	unter 20 Jahre	20 bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 Jahre und älter
<b>I. Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung, Fischerei (00-03)</b>				
1993	3	20	52	25
1994	2	18	53	27
1995	2	17	54	27
1996	3	15	55	27
1997	3	14	58	24
1998	4	14	58	24
1999	4	14	58	24
2000	4	13	58	25
<b>II. Energie und Wasser, Bergbau (04-08)</b>				
1993	4	18	57	22
1994	3	15	58	25
1995	3	13	58	27
1996	3	12	61	24
1997	3	11	62	23
1998	4	10	64	22
1999	4	10	65	21
2000	4	9	63	23
<b>III. Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau) (09-58)</b>				
1993	5	21	54	20
1994	4	21	54	21
1995	5	20	55	20
1996	5	19	56	20
1997	6	19	57	19
1998	6	18	57	18
1999	6	18	58	18
2000	5	18	58	19
<b>IV. Baugewerbe (59-61)</b>				
1993	7	27	51	14
1994	7	26	52	15
1995	7	25	52	15
1996	8	24	53	15
1997	8	23	54	14
1998	8	23	55	13
1999	7	23	57	13
2000	7	22	57	14
<b>V. Handel (62)</b>				
1993	4	25	55	16
1994	4	25	55	16
1995	4	24	56	16
1996	4	23	57	15
1997	4	22	58	15
1998	4	22	59	15
1999	4	21	60	15
2000	4	21	60	15
<b>VI. Verkehr und Nachrichtenübermittlung (63-68)</b>				
1993	3	25	52	20
1994	3	23	54	20
1995	3	21	55	21
1996	3	19	59	19

Fortsetzung Tabelle 5.2.2-1

Alter	unter 20 Jahre	20 bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 Jahre und älter
1997	2	18	62	18
1998	2	17	64	17
1999	2	15	66	17
2000	2	14	66	18
VII. Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe (69)				
1993	4	29	51	16
1994	4	30	51	15
1995	3	30	52	15
1996	2	30	54	14
1997	2	29	55	13
1998	2	28	56	13
1999	2	28	57	13
2000	2	26	58	14
VIII. Dienstleistungen, soweit nicht anderweitig genannt (70-86)				
1993	5	22	52	20
1994	5	21	52	22
1995	5	20	53	22
1996	5	20	54	22
1997	5	19	54	21
1998	5	19	55	21
1999	6	19	55	20
2000	6	19	54	21
IX. Organisationen ohne Erwerbscharakter und private Haushalte (87-90)				
1993	5	17	53	25
1994	3	16	54	27
1995	3	15	54	28
1996	4	13	54	28
1997	6	13	55	27
1998	7	13	55	26
1999	7	13	54	25
2000	8	13	53	26
X. Gebietskörperschaften und Sozialversicherung (91-94)				
1993	1	17	58	23
1994	1	15	58	26
1995	1	13	58	28
1996	1	11	59	29
1997	2	10	60	29
1998	2	9	60	29
1999	2	9	60	29
2000	2	8	59	31
Insgesamt				
1993	4	22	54	20
1994	4	21	54	21
1995	4	20	54	21
1996	5	19	56	20
1997	5	19	57	20
1998	5	18	57	19
1999	5	18	58	19
2000	5	18	57	20

Nach der Wirtschaftszweiggliederung der Bundesanstalt für Arbeit von 1973.

Quelle: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit.

In keinem einzigen Sektor stieg der Anteil der jüngeren Beschäftigten. Der Anteil der älteren Beschäftigten blieb dagegen im Großen und Ganzen unverändert, mit der einen, bereits genannten Ausnahme Staat.

Vor dem Hintergrund, dass die spezifischen ostdeutschen Vorruhestandsregelungen nach 1993 nicht mehr weiter verlängert wurden, weshalb ihre Arbeitsmarktwirkung seitdem sukzessive nachließ, ist es vordergründig zuerst einmal überraschend, dass der Anteil älterer Beschäftigter seit 1993 nicht wieder zugenommen hat. Erklärbar wird dies durch den Übergang von Beschäftigung in die (vorzeitige) Altersrente, denn nach dem 60. Lebensjahr scheiden die weitaus meisten Arbeitnehmer offensichtlich relativ rasch aus dem Erwerbsleben aus. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 60 und 64 Jahren beträgt nämlich nur noch knapp über 10% der Beschäftigten in der Altersgruppe 55- bis 59-Jährigen (1993: noch fast 20%). Dieser Befund entspricht der Entwicklung beim durchschnittlichen Zugangsalter der „Rente wegen Alters“ in den neuen Ländern, das bei den Männern zwischen 1993 und 2000 von 63,8 auf 61,2 Jahre sank.

Dieses „Wegbrechen“ ab dem 60. Lebensjahr dürfte aber künftig erheblich erschwert sein. Die Änderungen, die in den letzten Jahren in der Rentengesetzgebung in Kraft traten, führen nämlich grundsätzlich dazu, dass länger gearbeitet wird. Deshalb wird wahrscheinlich die effektive Erwerbsbeteiligung der älteren ostdeutschen Bevölkerung künftig wieder ansteigen. Dies deutet sich bereits jetzt in den Erwerbsquoten der 60- bis 64-Jährigen an (vgl. auch hierzu die Abbildungen im Anhang 5.2 zu diesem Kapitel).

Ältere Arbeitnehmer haben zwar ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden (Zugangsrisiko), aber zugleich ein überdurchschnittlich hohes Risiko, in Arbeitslosigkeit zu bleiben. Das führt dazu, dass die Arbeitslosigkeit Älterer höher ist als die Jüngerer (KOLLER 2001). Nach den Daten der Bundesanstalt für Arbeit errechnet sich beispielsweise für die 50- bis 54-jährigen Beschäftigten in den neuen Ländern für das Jahr 2000 eine Arbeitslosenquote von 23,6% (West: 12,0%). Dieser Wert lag deutlich über dem Durchschnittswert für alle Erwerbspersonen, der 20,2% betrug (West 9,6%).

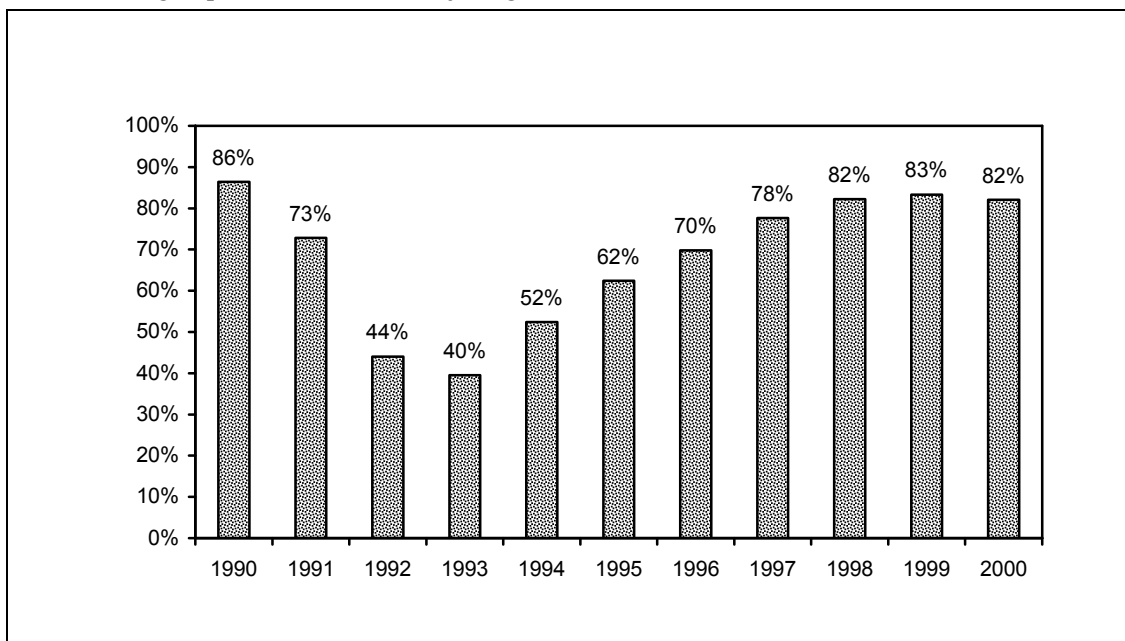
Zu beachten ist, dass gerade in den neuen Ländern der Arbeitsmarkt durch den § 428 SGB III entlastet wird. Nach § 428 SGB III brauchen 58-jährige Arbeitskräfte, die Arbeitslosengeld oder andere Lohnersatzleistungen erhalten, der Arbeitsvermittlung nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Sie werden dann allerdings auch nicht mehr bei den registrierten Arbeitslosen ausgewiesen. In den alten Ländern sind derzeit rund 100 000 Leistungsempfänger nach § 428 SGB III registriert; in den neuen Ländern sind es etwa 20% mehr, etwa 80 000.<sup>201</sup> Da die Zahl der 58-jährigen und älteren Beschäftigten und Arbeitslosen in den alten Ländern deutlich über der in den neuen Ländern liegt, spricht dies für die hohe arbeitsmarktpolitische Bedeutung des § 428 SGB III insbesondere in den neuen Ländern.

---

<sup>201</sup> Schätzung des IAB für 2001, aus: Autorengemeinschaft (2001).

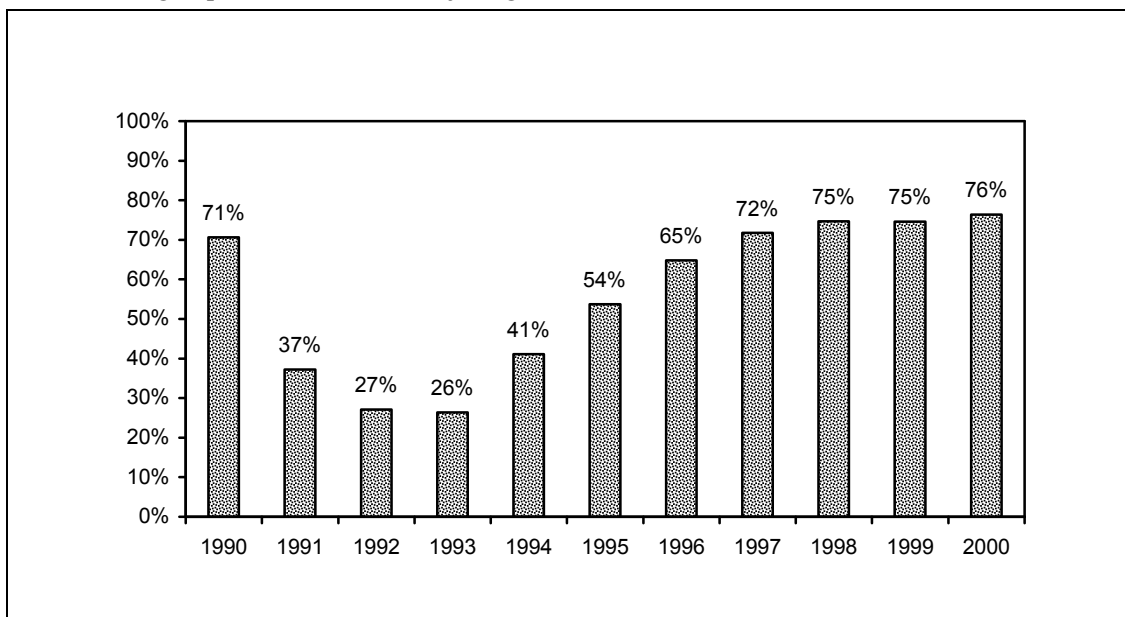
## Anhang 5.2

Abbildung A5.2-1:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbstätigenquote von 55- bis 59-jährigen Männern -



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

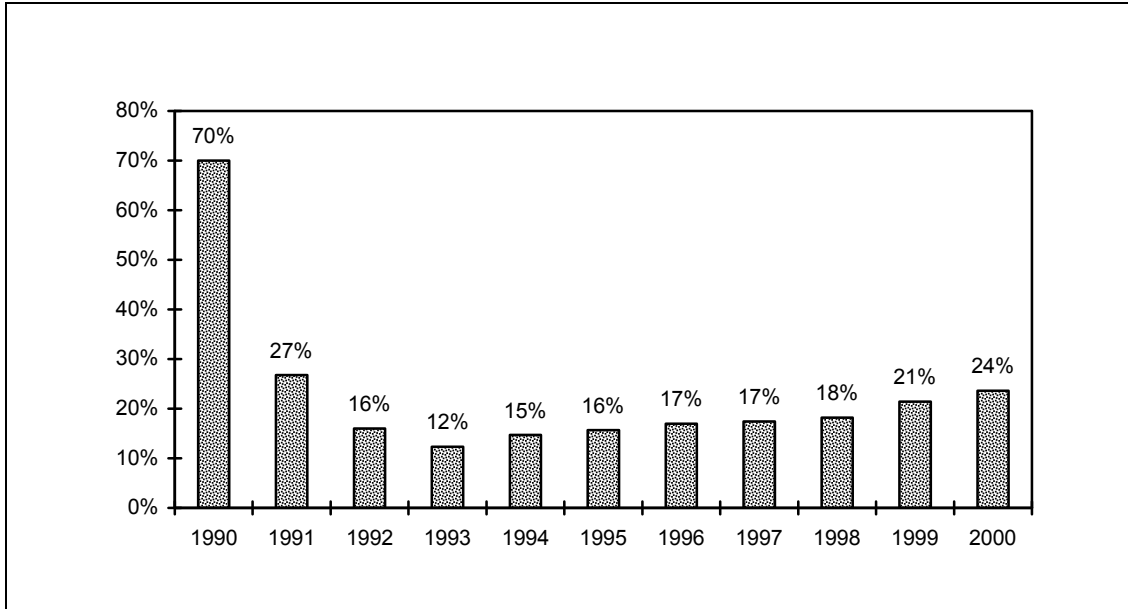
Abbildung A5.2-2:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbstätigenquote von 55- bis 59-jährigen Frauen -



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

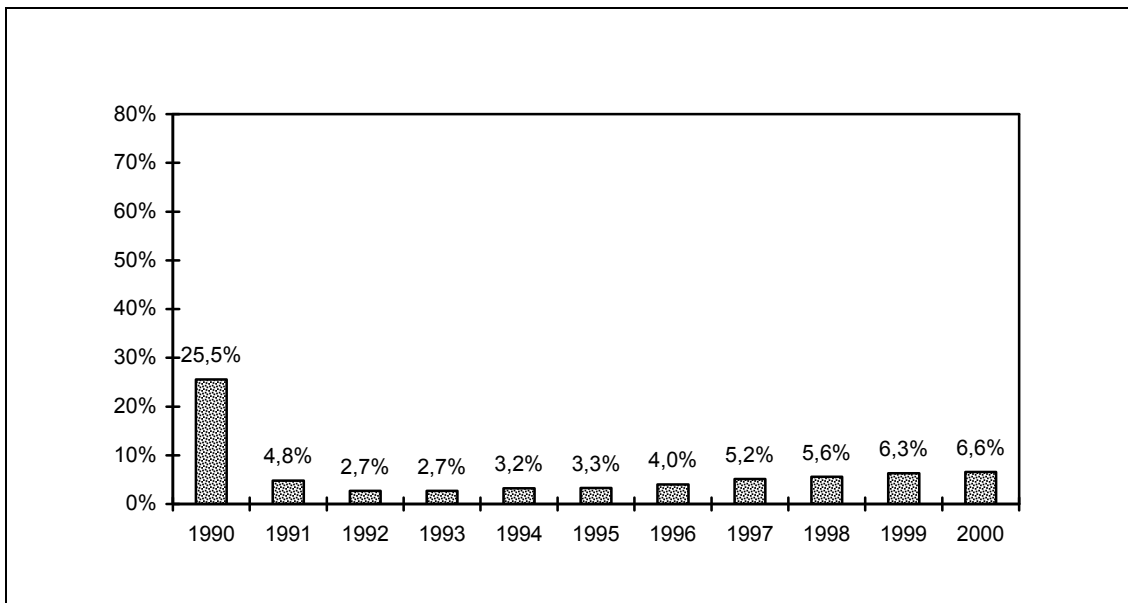


Abbildung A5.2-3:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbstätigenquote von 60- bis 64-jährigen Männern -



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

Abbildung A5.2-4:  
Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern  
- Erwerbstätigenquote von 60- bis 64-jährigen Frauen -



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); 1990 Sozioökonomisches Panel.

## 5.3 Regional differenzierte Analyse von Arbeitsmarktvorgängen

### 5.3.1 Problemstellung

Wie bereits in Kapitel 2 in der Untersuchung zur Produktivitäts- und Einkommensentwicklung dargestellt wurde, zeigt sich innerhalb Ostdeutschlands eine deutliche räumliche Differenzierung beim Aufholprozess. Dies gilt in hohem Maße auch für den Arbeitsmarkt (vgl. Karte 5.3.1-1). Wichtige Arbeitsmarktindikatoren zeigen zwischen den Regionen Ost- und Westdeutschlands ein erhebliches Gefälle. Verwendet man die Arbeitslosenquote nach Landkreisen und kreisfreien Städten als Indikator, so finden sich die Gebiete mit den höchsten Arbeitslosenquoten sämtlich in Ostdeutschland. Die Unterbeschäftigungsquote, die neben der Arbeitslosigkeit die Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik enthält, lag im April 2001 im Osten bei 23%, hingegen im Westen bei weniger als der Hälfte (9,5%).

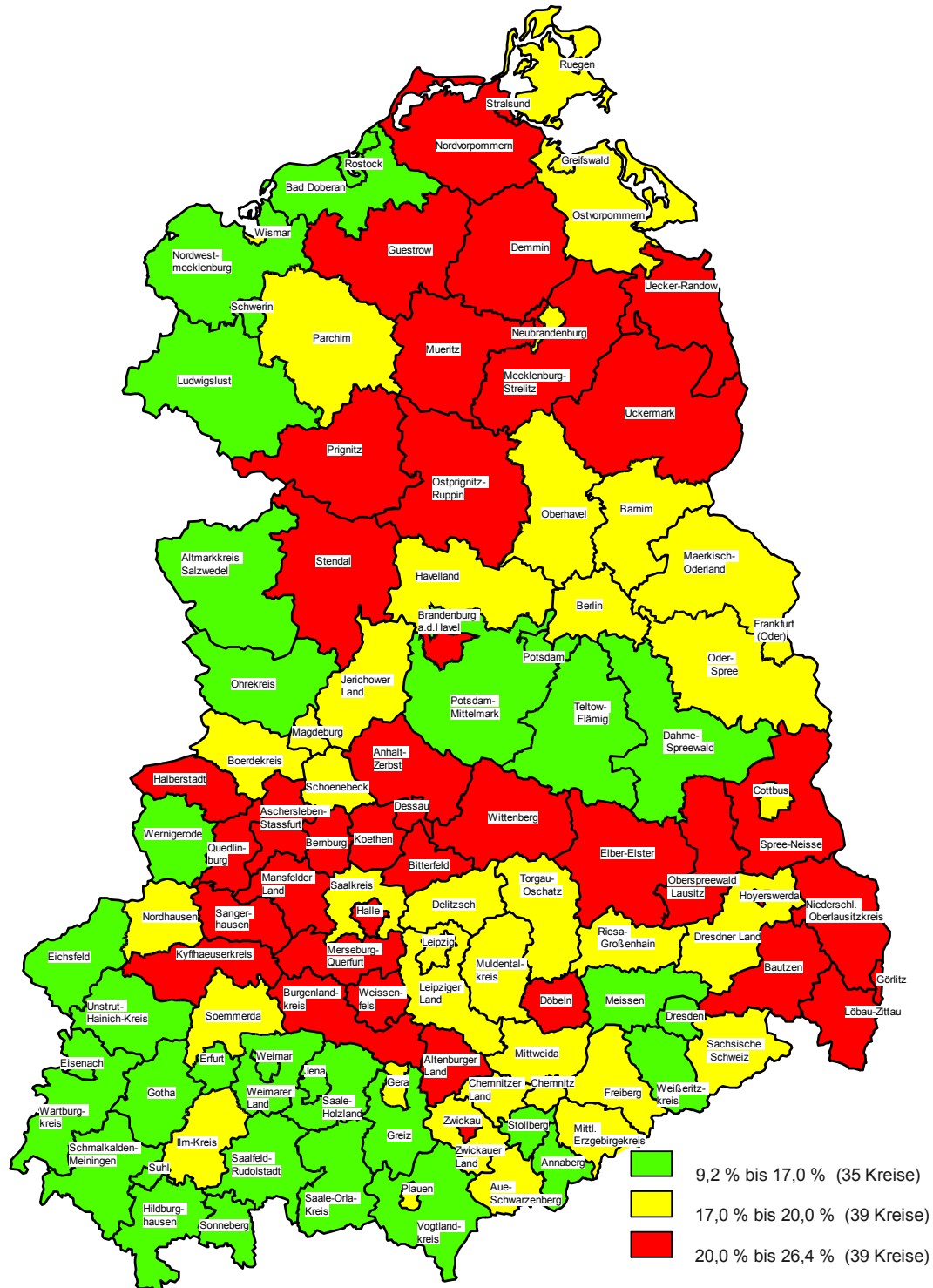
Der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist mit besonderen Problemlagen konfrontiert, deren Ausprägungen regional deutlich variieren. So haben sich innerhalb der neuen Länder in den 90er Jahren erhebliche regionale Disparitäten entwickelt (BLIEN, HIRSCHENAUER (1994), (1999)), die eine starke Differenzierung der Erwerbsperspektiven und der ökonomischen Rahmenbedingungen implizieren. Im Gegensatz zu den Erwartungen sind diese Disparitäten nach Abschluss der eigentlichen Transformationsphase nicht kleiner geworden, sondern eher noch weiter angestiegen. Die Standardabweichung der Unterbeschäftigungsquoten – die neben der Arbeitslosigkeit auch die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließen – stieg zwischen 1993 und 1999 von 3,9 auf 4,2.<sup>202</sup> Verwendet man als Alternative statt der Standardabweichung den Variationskoeffizienten, ist der Anstieg zwar kleiner, aber immer noch vorhanden.

Benachteiligte Regionen im Osten sind in zweifacher Hinsicht in einer problematischen Lage. Generell ist der Arbeitsmarkt im Osten von besonderen Schwierigkeiten gekennzeichnet, die in diesen Regionen nochmals verstärkt auftreten. Dies betrifft sowohl die Lebensbedingungen als auch die Erwerbschancen der in diesen Räumen ansässigen Personen; sie sind für die generellen Entwicklungsperspektiven der betroffenen Regionen eine große Bürde: Einerseits soll der Abstand zum Westen verringert werden, doch selbst innerhalb Ostdeutschlands sind die betroffenen Regionen mit einer schlechten Ausgangssituation für den Aufholprozess konfrontiert. Die Konkurrenz zu den sich relativ besser entwickelten benachbarten Regionen verschlechtert ihre Situation zusätzlich. Aus diesen Gründen ist die Analyse der Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland von besonderem Interesse.

---

<sup>202</sup> Eigene Berechnung mit Daten aus PALLAS-Reg, Analysesystem des IAB mit Datenbank.

Karte 5.3.1-1:  
Regionale Arbeitslosenquote  
- in %, Juni 2001 -



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus PALLAS-Reg (Analysesystem des IAB mit Datenbank).

Disparitäten sind auch im Hinblick auf Wanderungen von großer Bedeutung: Regional benachteiligte Regionen weisen einen Abwanderungsdruck auf, der zu einer verstärkten negativen Entwicklung führt. Gerade junge und gut qualifizierte Erwerbspersonen nutzen ihre Chancen in aufstrebenden Regionen, sodass ein Verlust an Humankapital droht, der für die weitere Entwicklung der Region einen Engpass darstellen kann (vgl. Kapitel 5.3.3).

Um die Determinanten der unterschiedlichen Pfade in der Arbeitsmarktentwicklung aufzufinden, wurden umfangreiche Analysen mit einem Shift-Share-Regression genannten methodischen Ansatz durchgeführt.<sup>203</sup> Bei der Shift-Share-Regression ist der einzelne Wirtschaftszweig einer Region im Zeitablauf die Beobachtungseinheit. Abhängige Variable ist die regionale jährliche Wachstumsrate der Beschäftigung. Eine Vielzahl von unabhängigen Variablen wird verwendet, die vor allem aus der Beschäftigtenstatistik und der Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit stammen. Die Daten für Landkreise und kreisfreie Städte wurden in einem aufwendigen Prozess auf einen konsistenten Gebietsstand für den Beobachtungszeitraum 1993-1999 umgerechnet. Die Schätzgleichungen für Beschäftigungsentwicklung und für das Lohnniveau werden im Anhang zu diesem Kapitel dargestellt.

### 5.3.2 Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung

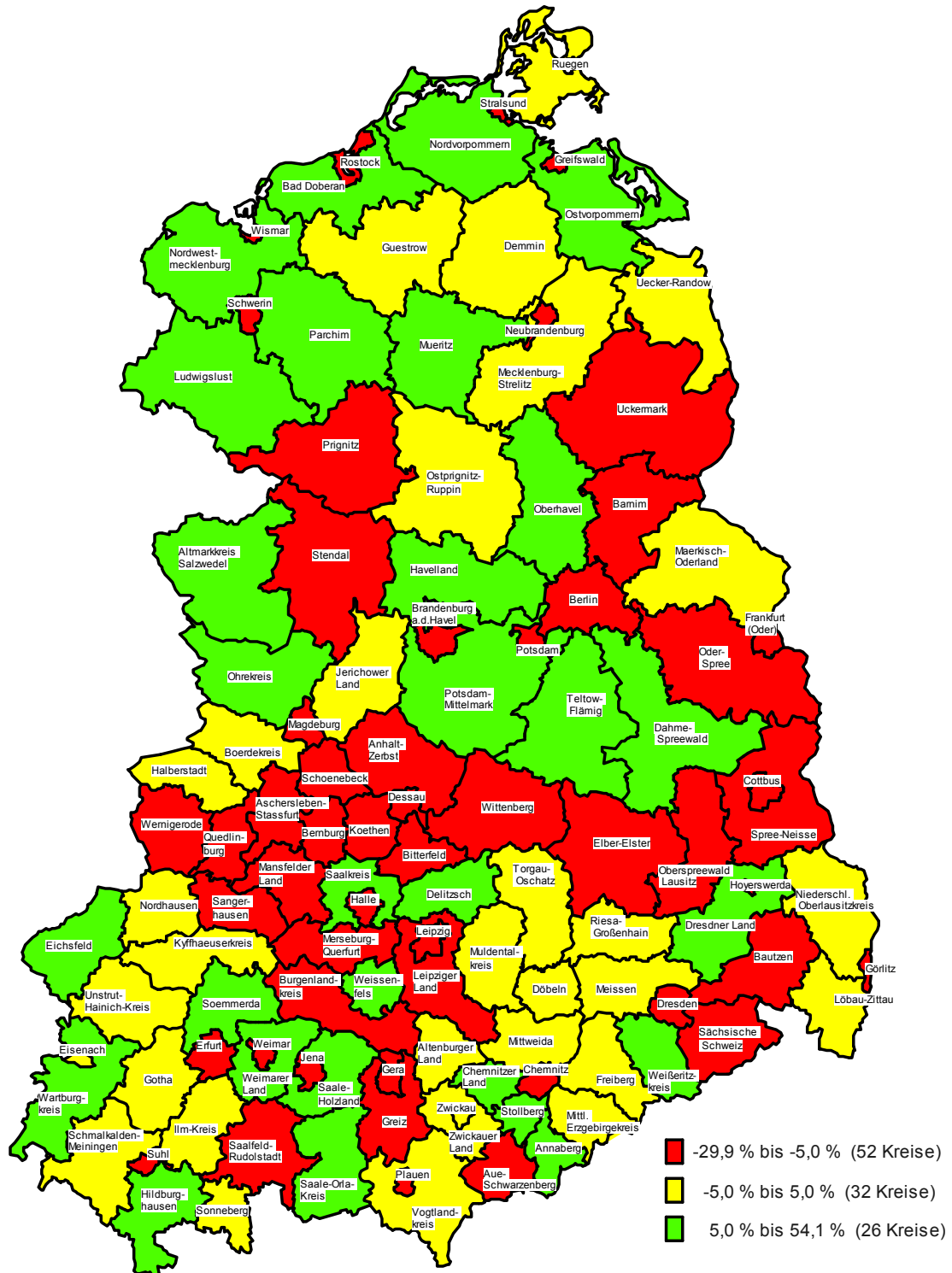
Verwendet man die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Arbeitsmarktindikator, zeigen sich wichtige regionale Unterschiede (vgl. Karte 5.3.2-1). Insgesamt sank sie in Ostdeutschland zwischen 1993 und 1999 um 7,4%. Sachsen-Anhalt war besonders vom Rückgang betroffen (-11,8%). Neben Regionen mit starkem Beschäftigungsabbau, wie Brandenburg, Potsdam, Hoyerswerda und Bitterfeld, die zwischen 1993 und 1999 ca. ein Viertel der Beschäftigten abgebaut haben, gibt es dennoch auch Gebiete, die in dieser Zeit einen Beschäftigungsaufbau ausweisen können. Die Beschäftigungsgewinne konzentrieren sich vor allem auf das direkte Umland von Ballungsräumen (z. B. Saalkreis, Wartburgkreis, Dresdner Land und westlich bzw. südlich von Berlin).

Die multivariaten Analysen mit der Shift-Share-Regression zeigen zunächst, dass die Dynamik wichtiger, in den Standorten dominierender Wirtschaftszweige für unterschiedliche Entwicklungspfade von Regionen maßgeblich ist. Die verschiedenen Wirtschaftszweige zeigen starke Kontraste von Beschäftigungszu- und abnahme (vgl. Tabelle A5.3-2). Da Regionen zu unterschiedlichem Ausmaß auf einzelne Branchen spezialisiert sind, sind sie deren Entwicklung ausgesetzt. Die Schrumpfung des Verarbeitenden Gewerbes (gemessen an der Beschäftigung) setzte sich auch nach der eigentlichen Transformationsphase der Wirtschaft der neuen Länder fort. Ein Deindustrialisierungs-

---

<sup>203</sup> Der methodische Ansatz entstand im Rahmen eines IAB-Projekts, das von der KfW teilfinanziert und das in Zusammenarbeit mit dem DIW durchgeführt wurde (*Blien, Blume, Eickelpasch, Geppert, Maierhofer, Vollkommer, Wolf* (2001)). Die hier vorgestellten Ergebnisse verwenden zwar eine gegenüber diesem Projekt veränderte Datenbasis, die wesentlichen Ergebnisse bleiben jedoch erhalten.

Karte 5.3.2-1:  
Beschäftigungsentwicklung 1993 bis 1999



Quelle: IAB.

prozess lief ab: im Jahr 1999 umfasste das Verarbeitende Gewerbe und der Bergbau nur noch 19,6% der Beschäftigten (gemäß Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten). Dies entspricht einer Abnahme von 17,8% gegenüber 1993. Die Dienstleistungen konnten hingegen um 10,9% Beschäftigung aufbauen und erreichten 1999 einen Anteil von 54,4% der gesamten Beschäftigung. Der öffentliche Dienst musste durch Einsparungen besonders starke Verluste verkraften. Die Abnahme von 42,7%, die die Beschäftigtenstatistik ausweist, impliziert allerdings eine geringe Überzeichnung, da Angestellte, die verbeamtet werden, aus der Beschäftigtenstatistik „austreten“.

Durch die Spezialisierung der Regionen erweist sich die Branchenstruktur als prägend für ihren Erfolg. Die Marktgegebenheiten für die jeweiligen Güter und Dienstleistungen bestimmen in hohem Maße die Dynamik des Strukturwandels. In Ostdeutschland sind jene Wirtschaftszweige, in denen für regionale Märkte produziert wird, im Umfang gleich geblieben oder sogar gewachsen wie u. a. der Handel, das Baugewerbe und die Finanzdienstleistungen. In Ostdeutschland sind viele Produzenten von Dienstleistungen lediglich auf den regionalen Markt ausgerichtet. Wirtschaftszweige, die hauptsächlich überregional gehandelte Produkte anbieten und daher auch unmittelbar dem Druck einer viel größeren Konkurrenz standhalten müssen, sind hingegen zwischen 1993 und 1999 stark geschrumpft. Dies gilt sowohl für die Bereiche Landwirtschaft, Energiewirtschaft und Bergbau als auch für das Verarbeitende Gewerbe. Damit kann der Analyse entnommen werden, dass für die Entwicklung verschiedener Wirtschaftszweige die Zugehörigkeit zum lokalen oder zum überregionalen Sektor besonders wichtig ist.

Der regionale Sektor der ostdeutschen Wirtschaft erhielt wichtige Impulse von der nachholenden Investitionstätigkeit. Von investiven und konsumtiven Transferzahlungen aus Westdeutschland profitierten vor allem die Infrastruktur, Wirtschaftsgebäude und Wohnungen. Bereits Mitte der 90er Jahre waren Modernisierungsinvestitionen aber rückläufig, und die lokale Nachfrage führte nicht mehr zu einer Beschäftigungsexpansion im regionalen Sektor. Für die Gegenwart und Zukunft der Regionen in Ostdeutschland ist maßgeblich, inwieweit es gelingt, den überregionalen Sektor zu stärken und Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten zu erlangen, da nur dann eine Wirtschaftsentwicklung unabhängig von öffentlicher Stützung möglich ist.

Die Lohnstückkosten sind im Produzierenden Gewerbe, das hauptsächlich den überregionalen Sektor bildet, bis 2000 unter das Westniveau gefallen. Hält diese Entwicklung noch ein paar Jahre an, kann Ostdeutschland den überregional aktiven und konkurrenzfähigen Sektor entwickeln, der für die weitere Regionalentwicklung im besonderen Maße wichtig ist. Hier kann die Wirtschaftspolitik ansetzen, um den ‚Durchbruch‘ auf einen besseren Entwicklungspfad zu unterstützen. Zunächst profitiert davon auch die Beschäftigungsentwicklung in den wirtschaftsnahen Dienstleistungsbereichen, die direkt an das produzierende Gewerbe gekoppelt sind und von ihnen mitgetragen werden. Alle weiteren Dienstleistungen, die von der regionalen Nachfrage aller Haushalte abhängig sind, können durch den Zuwachs an Beschäftigten expandieren.

Die unterschiedliche Dynamik auf regionalen und globalen Gütermärkten führt zu differierenden Entwicklungsmustern. Die Steigerung der Produktivität erfolgte in vielen Fällen durch den Abbau an Arbeitsplätzen infolge von Rationalisierungsvorhaben. Investitionen,

die eine Ausweitung der Nachfrage zum Ziel hatten, fehlten überwiegend bzw. hatten nur geringe Wirkung. In noch zu wenigen Fällen gelang es, größere Marktsegmente zu erobern, mit denen die Beschäftigung gesichert oder ausgeweitet werden konnte.

Als eine besondere Belastung für den angestrebten Strukturwandel müssen die künstlichen Monostrukturen der ehemaligen DDR gesehen werden. Die Spezialisierung auf bestimmte Branchen hat sich nicht durch lokale Vorteile systematisch entwickelt, sondern wurde größtenteils planwirtschaftlich geregelt. Als Spätfolge setzten Dekonzentrationsprozesse ein, welche die Entwicklung der Wirtschaftszweige überlagerten. Daher schrumpften die einzelnen Wirtschaftszweige vor allem in den Regionen, wo sie überdurchschnittlich konzentriert waren (vgl. Tabelle A5.3-2).

Im Verarbeitenden Gewerbe werden negative Beschäftigungseffekte relativ höherer (um Wirtschaftsstrukturen bereinigter – vgl. den methodischen Anhang zum vorliegenden Kapitel) regionaler Löhne gefunden. Dies zeigt sich vor allem in der Chemischen Industrie und in der Metallbranche, die der starken Konkurrenz auf globalen Märkten ausgesetzt sind. Hingegen lassen sich höhere regionale Löhne im Dienstleistungsbereich durchaus mit Beschäftigungswachstum vereinbaren. Handel, Verkehr und Nachrichten haben in ihrer Beschäftigungsentwicklung von höheren Löhnen profitiert, ebenso die Gastronomie sowie das Gesundheits- und Sozialwesen. Vor allem die unternehmensnahen Dienstleistungen konnten wegen der lokalen Nachfrage ein höheres Lohnniveau tragen. Dies bedeutet, dass für jene Wirtschaftszweige, die tendenziell der Konkurrenz überregionaler Märkte ausgesetzt sind, der Kostenaspekt der Löhne den Ausschlag gibt. Für die Dienstleistungen, die in Ostdeutschland eher für lokale Märkte bestimmt sind, ist hingegen der Nachfrageaspekt höherer Löhne bedeutsam. Dies ist in jenen Fällen zutreffend, wo die Einkommenselastizität der Nachfrage besonders hoch ist.

Das beschriebene Ergebnis impliziert weiterhin, dass der Aufbau überregional aktiver Firmen in starkem Maße davon abhängt, dass es gelingt, die Produktivität Westdeutschlands im Osten der Republik zu realisieren. In dem Maße, in dem die Lohnstückkosten auf das Westniveau gesenkt werden, kann sich ein überregionaler Sektor entfalten, der für die weitere Entwicklung der Regionen Ostdeutschlands von entscheidender Bedeutung ist.

Adäquat qualifizierte Arbeitskräfte sind sowohl Voraussetzung für eine mögliche Ansiedlung von Firmen, aber auch für die Erhaltung und Erweiterung von Kapazitäten bestehender Unternehmen. Besonders für zukunftsfähige Firmengründungen, die für die wirtschaftliche Entwicklung langfristig prägend sind, ist die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten vor Ort ein wichtiger Faktor bei der Ansiedlungsentscheidung. Veränderungen in der Qualifikationsstruktur durch Ein- und Austritte in Beschäftigung vollziehen sich eher träge (HAAS, MÖLLER (2001)). Treten also infolge von Abwanderungen höher Qualifizierter Verluste von Humankapital auf, sind diese durch Bildungsinvestitionen nur langsam aufzuholen. Der negative Abwanderungssaldo wird nicht allein durch einen Rückgang an Fortzügen verringert, Ziel muss es viel mehr sein, durch eine positive regionale Entwicklung, verbunden mit der Stärkung der Anziehungskraft einer Region durch Investitionen, auch für ehemals abgewanderte Beschäftigte wieder attraktiv zu werden.

Die Qualifikationsstruktur zeigt die z. B. von der endogenen Wachstumstheorie erwartete Wirkung auf die Entwicklung der Beschäftigung (vgl. Tabelle A5.3-2). Der in den multivariaten Analysen nachweisbare Effekt fällt jedoch nur relativ schwach aus, was vielleicht auch darauf zurückzuführen ist, dass nur drei Qualifikationsgruppen unterschieden werden konnten („nicht formal qualifizierte Arbeitskräfte“, „beruflich qualifizierte Arbeitskräfte“ und „hochqualifizierte Arbeitskräfte“): Dort, wo der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte höher ausfällt, ist auch das Beschäftigungswachstum etwas größer. Die regionale Ballung von gut ausgebildeten Arbeitskräften hat in der Theorie des endogenen Wachstums einen zusätzlichen externen Effekt, der das Produktivitätswachstum antreibt. Unter der (in Ostdeutschland trivialen) Voraussetzung nicht geräumter Märkte steigt auch die Beschäftigung. Einerseits bevorzugen Firmen einen bestehenden Pool gut qualifizierter Arbeitskräfte, aus dem sie auswählen können, andererseits ist es für Arbeitnehmer attraktiv, auf gute Beschäftigungschancen auch bei anderen Firmen in der Region zurückgreifen zu können.

Die Beschäftigungsentwicklung von Regionen wird durch ihre geographische Lage beeinflusst (BLIEN et al. (2001)). Die fortschreitende Integration der Märkte führt zu einem verstärkten Wettbewerb, der es erfordert, die Vorteile der interregionalen Arbeitsteilung verstärkt zu nutzen. Unterschiedliche Spezialisierungsmuster führen zu einem spezifischen Branchenmix, dessen Zusammensetzung von den regionalen Gegebenheiten mitbestimmt wird.

Schlechtere Perspektiven ergeben sich aus der Grenzlage vor allem zu Polen und in geringerem Grade zu Tschechien. Generell zeigt sich, dass sich die entstehenden regionalen Disparitäten in Ostdeutschland in einer relativ kleinräumigen Struktur herausbilden. Benachteiligt sind vor allem die ländlichen Gebiete weitab von den Zentren, insbesondere in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern, während vor allem das Umland Berlins und das der anderen Zentren im Süden Ostdeutschlands eher besser abschneiden. Offensichtlich reichen die Vorteile der Peripherie, niedrige Löhne und günstige Bodenpreise nicht aus, um die Beschäftigung weiter aufzubauen. Die Standortbindung verliert zwar durch den Rückgang der Transportkosten und Entwicklungen in der Kommunikationstechnologie an Bedeutung, jedoch kommt dem Kostenargument nicht der alleinige Ausschlag für eine Ansiedlung oder Erweiterung der Produktion zu. Die Disparitäten vertiefen sich im Zeitablauf. Dieses Bild widerspricht dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen.

Berücksichtigt man die verschiedenen Gebietstypen der einzelnen Kreise, so zeigen sich weitere Besonderheiten bei der Ausprägung der Disparitäten. Verwendet man eine verbreitete Typisierung gemäß Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), ergibt sich das in Tabelle 5.3.2-1 dargestellte Bild. Danach ist unbereinigt um Drittvariablen die Beschäftigungsentwicklung in Kernstädten am ungünstigsten (vgl. Spalte 1). Aus dieser rein deskriptiven Darstellung ergibt sich das Bild einer Suburbanisierungstendenz, die die in den vergangenen Jahren im Westen erfolgte Entwicklung nachzeichnet. Die Kernstädte sind besonders vom Abbau der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst betroffen, wie Spalte 2 der Tabelle verdeutlicht.



Tabelle 5.3.2-1:  
Unbereinigte und bereinigte Beschäftigungsentwicklung nach Gebietstypen

	Unbereinigte Beschäftigungsentwicklung in % (1993-1999)	Unbereinigte Beschäftigungsentwicklung in % ohne öffentlichen Dienst (1993-1999)	Jährliche Beschäftigungsentwicklung im Modell ohne Berlin/ öffentlichen Dienst
Kernstädte (ohne Berlin) in Regionen mit großen Verdichtungsräumen	-14,49	-9,30	1,55*
Hochverdichtete Kreise (nur zwei) in Regionen mit großen Verdichtungsräumen	8,43	15,41	-0,65
Verdichtete Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen	-3,12	1,07	-0,20
Ländliche Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen	2,36	9,43	0,97*
Kernstädte in Regionen mit Verdichtungsansätzen	-15,51	-10,03	0,99*
Verdichtete Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen	-4,18	2,49	-0,83*
Ländliche Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen	-3,41	3,32	-0,19
Verdichtete Kreise in ländlich geprägten Regionen	-6,47	-0,28	-1,04*
Ländliche Kreise in ländlich geprägten Regionen	-1,49	6,40	-1,10*
Insgesamt	-6,09	0,07	

\* Auf dem 1% Niveau signifikant

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Im Modell der Shift-Share-Regression ergibt sich hingegen das in der Spalte 3 charakterisierte Bild (die Werte wurden gegenüber jenen in Tabelle A5.3-2 mit hundert multipliziert, sodass sich näherungsweise eine Darstellung jährlicher Wachstumsraten in Prozent ergibt). Durch die Regressionsanalyse wurde die Wirkung von Drittvariablen ‚herausgerechnet‘. Nun zeigt sich im Gegensatz zur deskriptiven Analyse, dass Kernstädte sich sogar besser entwickeln, als gemäß ihrer Beschäftigtenstruktur zu erwarten wäre. Eine mögliche Erklärung sind positive Agglomerationseffekte, die für die Beschäftigtenentwicklung förderlich sind. Die städtischen Zentren des Ostens weisen generell sehr schlechte Voraussetzungen im Hinblick auf ihre Humankapitalstruktur (einerseits ein hoher Anteil an Hochqualifizierten, aber auch ein sehr großer Anteil an Unqualifizierten) und ihre Betriebsgrößenstruktur (sehr großer Anteil von Großbetrieben) auf. Beides erweist sich in der Regression als abträglich für die Entwicklung. Die drastische Abnahme der Beschäftigung in Kernstädten ist also nicht direkt einer „Suburbanisierungstendenz“ zuzurechnen, sondern der schlechteren Wirtschaftsstruktur im Hinblick auf Qualifikation und Betriebsgröße. Offenbar wirken die Agglomerationseffekte zu

schwach, um die negativen Effekte von Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur kompensieren zu können (vgl. auch Kapitel 2.6).

Betrachtet man einzelne Regionen nach dem der Einfluss von Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur herausgerechnet wurde, lassen sich Aussagen zu einem sogenannten „Standorteffekt“ einer Stadt oder Region ableiten. Innerhalb der Kernstädte hat sich die Beschäftigung in Dresden, Jena und Erfurt überdurchschnittlich entwickelt. Hingegen sind die Städte Rostock, Stadt Brandenburg sowie Hoyerswerda und Bitterfeld mit Standortnachteilen konfrontiert, die teilweise auf die „Altlasten“ der Vergangenheit zurückzuführen sind, und daher einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsrückgang aufweisen.

Generell verläuft der Aufholprozess der Regionen in den neuen Ländern wesentlich schneller als vielfach erwartet worden war. Das in der Zeit nach der Vereinigung von vielen Seiten erhoffte „Wirtschaftswunder“ ist zwar nicht eingetreten, aber die Rate der Konvergenz ist wesentlich höher als von Fachleuten befürchtet wurde (BLIEN et al. (2001)). Die entsprechenden Prozesse dauern bis heute an, soweit nach den bis zum aktuellen Rand immer ‚dünner‘ werdenden empirischen Indikatoren erkennbar ist. Aus diesem Grund sind die Entwicklungsperspektiven der Regionen Ostdeutschlands besser als die aktuelle Lage, die immer noch global unbefriedigend ist. Die Erwerbchancen der dort lebenden Menschen werden aber durch hohe Arbeitslosigkeit beeinträchtigt und ihre Durchschnittseinkommen sind deutlich niedriger als im Westen (1999: 72% nach Beschäftigtenstatistik). Viele junge Menschen müssen schon zum Start ihres Berufslebens hohe Barrieren überwinden (vgl. auch den folgenden Abschnitt zur Mobilität junger Fachkräfte).

Insbesondere in den benachteiligten Regionen des Ostens treten massive Probleme auf. Die hier lebenden Menschen sind in zweifacher Hinsicht benachteiligt, weil die ostdeutsche Ökonomie generell ein niedrigeres Aktivitätsniveau bietet und die angesprochenen Räume selbst innerhalb dieses Gebietes noch einmal ungünstig betroffen sind. Die genannten Perspektiven für eine Besserung der Lage werden sich nur realisieren lassen, wenn die Wirtschaftspolitik an ihrer Umsetzung weiter arbeitet und insbesondere die überregionale Orientierung der Ökonomie fördert.

Wie schon in Kapitel 5.1 für die Gesamtwirtschaft gezeigt wurde, ist neben der Bestandsbetrachtung die Dynamik am Arbeitsmarkt von besonderem Interesse. Ein Indikator für die Aufnahmefähigkeit bzw. Angespanntheit des Arbeitsmarktes sind Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und umgekehrt. Um einen ersten Überblick über die regionale Verteilung von Beschäftigungschancen und Bewegungen zu erhalten, werden auf Arbeitsämterebene einige Kenngrößen verglichen.

Aus Tabelle 5.3.2-2 wird deutlich, dass man keineswegs von Bewegungslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt sprechen kann. Sowohl bei den Offenen Stellen und den Arbeitslosen finden Umschlagsprozesse statt, deren Muster sich auf regionaler Ebene unterscheiden. Betrachtet man hilfsweise als Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes die Zahl der Offenen Stellen pro 100 Arbeitslose, so stellen sich Rostock und weite Teile Thüringens vergleichsweise positiv dar. Hingegen treffen rechnerisch mehr als

Tabelle 5.3.2-2:

Offene Stellen, Zu- und Abgänge von Arbeitslosen, Arbeitslosigkeitsdauer und Anteil Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit, April 2002

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

Quelle: Berechnungen des IAB.

doppelt so viele Arbeitslose auf eine offene Stelle in Neubrandenburg, Neuruppin, Oschatz und Berlin-Ost (vgl. zweite Spalte in Tabelle 5.3.2-2). Allerdings ist hier zu beachten, dass nicht alle offenen Stellen auch den Arbeitsämtern gemeldet werden.

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

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

Die Befunde zeigen insgesamt, dass die Beschäftigungsentwicklung eine regional differenzierte Betrachtungsweise erfordert. Darüber hinaus signalisiert der Vergleich der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauern 1994 und 2002 eine im Zeitraum gestiegene Dynamik. Weitere Untersuchungen zu dieser Thematik sollen im nächsten Bericht aufgegriffen werden.

### **5.3.3 Regionale Mobilität von jungen Fachkräften auf Bundeslandebene**

Ein wesentlicher Aspekt für die regionale Beschäftigungsentwicklung ist das Potenzial an jungen Erwerbstätigen, die nach ihrer Ausbildung in die Erwerbstätigkeit eintreten (HAAS (2002)). In Kapitel 5.2.2 wurde bereits angesprochen, dass gerade junge Erwerbstätige in Ostdeutschland beim Eintritt ins Berufsleben mit enormen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Jedoch haben junge, gut qualifizierte Personen noch am ehesten die Möglichkeit, durch regionale Mobilität einen Arbeitsplatz zu finden.

Innerhalb des gesamten Berufsbildungssystems nimmt auch in Ostdeutschland die duale Ausbildung einen hohen Stellenwert für die berufliche Qualifizierung ein. Es wird im Folgenden die Gruppe der Absolventen einer dualen Berufsausbildung herausgegriffen, um deren Mobilitätsverhalten auf Bundesländerebene darzustellen. In dieser Phase des Erwerbsverlaufs zeigen sich allgemein relativ hohe Mobilitätsquoten im Vergleich zu allen Beschäftigten. Das Mobilitätsaufkommen zusammen mit der Richtung der Wanderungen dieser Untersuchungsgruppe kann auch als Indikator angesehen werden, welche Regionen aktuell und zukünftig gute Erwerbschancen bieten bzw. welche mit zunehmenden Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt rechnen müssen. Die verfügbaren Verlaufsdaten der IAB-Beschäftigtenhistorik ermöglichen einen Vergleich der Jahre 1992 und 1996. Neuere Individualdaten sind z. Zt. nicht verfügbar. Verglichen werden die Absolventen der beiden genannten Jahre, um die Veränderungen im ostdeutschen Wande-

rungsverhalten nachzuvollziehen und um zu zeigen, welche Bundesländer in Ost und West tendenziell Fachkräfte „exportieren“ bzw. „importieren“. Weiterhin soll untersucht werden, ob man auf einen veränderten Mobilitätstrend schließen kann.

#### *Bundeslandverflechtungen der neuen Länder für 1996*

In Ostdeutschland bewegten sich im Jahr 1996 die Anteile derjenigen Berufsanfänger, die in ihrem (ausbildenden) Bundesland bleiben, zwischen 94% in Sachsen und 88% in Brandenburg. Der größte Austausch findet zwischen Berlin (sowohl Ost- als auch Westberlin) und Brandenburg statt: 5% aller in Berlin ausgebildeten Fachkräfte nahmen ihre erste Beschäftigung im umliegenden Bundesland Brandenburg auf, während 4% in die entgegengesetzte Richtung wechselten. Weitere 2% gingen von Brandenburg nach Sachsen. Mobile Berufsanfänger aus Berlin und Brandenburg beginnen somit überwiegend ihren ersten Job in den neuen Bundesländern. Dagegen wandern Absolventen von Mecklenburg-Vorpommern nach Schleswig-Holstein (3%), nach Hamburg (2%) und Niedersachsen (2%) ab. Aus Sachsen gingen 1,6% der Absolventen nach Bayern und aus Sachsen-Anhalt 2,5% nach Niedersachsen, aber auch 1,8% ins östlich gelegene Sachsen. Die jungen Fachkräfte aus Thüringen hingegen orientierten sich eindeutig in Richtung alter Bundesländer: 2,8% wechselten für die erste Beschäftigung nach Bayern und 1,8% nach Hessen (vgl. Tabelle 5.3.3-1).

Die Wanderungen von jungen Fachkräften aus den neuen in die alten Bundesländer unterstützen die These, dass in den neuen Bundesländern ein Verlust von Humankapital droht. Dieses Problem hat sich in den Folgejahren eher noch verschärft, nachdem Ende der 90er Jahre der Abwanderungstrend gestoppt schien.

#### *Wanderungsumfang und Abwanderung aus Ostdeutschland für 1992 und 1996*

Brandenburg weist sowohl 1992 (27%) und 1996 (22%) die höchsten Wanderungsanteile von Absolventen einer dualen Berufsausbildung auf. Dabei überwiegen die Abgänge, woraus ein Nettosaldo von -4% bzw. -2% resultiert. In allen neuen Ländern ist der gesamte Wanderungsumfang im betrachteten Zeitraum deutlich zurückgegangen. Vor allem in Berlin und Sachsen haben sich Ab- und Zugänge zwischen 1992 und 1996 angeglichen, sodass kein nennenswerter Nettosaldo festzustellen ist.

Während in Brandenburg (1996: -1,8%, 1992: -3,9%) und Mecklenburg-Vorpommern (1996: -6,1%, 1992: -9,6%) die Abwanderungstendenzen, gemessen an den Nettosalden (Zugänge minus Abgänge), verglichen mit 1992 eher rückläufig sind, ist in Sachsen-Anhalt und Thüringen ein stärkerer Abwanderungstrend von jeweils -2% auf -4% bzw. von -2% auf -3% zu konstatieren. Diese Entwicklung resultiert jedoch nicht aus einer Zunahme der Abwanderungen, sondern aus der Abnahme an Zugängen aus anderen Bundesländern.

Die Nettoabwanderung von Ost nach West (ohne Berlin) ist zwischen 1992 und 1996 von -3,0% auf -2,3% zurückgegangen (vgl. letzte Spalte in Tabelle 5.3.3-2). Ursache hierfür ist der Rückgang an Zuwanderungen aus den alten Bundesländern von 5% auf 3%, während die Abwanderungen von 8% auf 6% gesunken sind.





Tabelle 5.3.3-2:

## Arbeitsortwechsel nach Ausbildungsende in den neuen Bundesländern – Volumen und Salden

- in % -

Personen in %	Berlin	Brandenburg	Mechlenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ost-West (ohne Berlin)
1992							
Volumen	16,8	27,3	23,9	17,0	22,0	24,5	13,5
Zugänge	7,6	11,7	7,1	8,2	10,0	11,3	5,3
Abgänge	9,2	15,6	16,7	8,9	12,0	13,3	8,2
Salden	-1,7	-3,9	-9,6	-0,7	-2,0	-2,0	-3,0
1996							
Volumen	17,7	22,2	16,4	11,9	16,6	16,2	9,2
Zugänge	8,7	10,2	5,1	5,8	6,5	6,6	3,4
Abgänge	9,0	12,0	11,2	6,0	10,1	9,6	5,8
Salden	-0,3	-1,8	-6,1	-0,2	-3,5	-3,0	-2,3
Differenz der Salden (in Personen)							
1992/1996	1,3	2,1	3,5	0,5	-1,5	-1,1	0,7

Legende: Volumen = Zugänge + Abgänge; Salden = Zugänge – Abgänge.

Quelle: Berechnungen des IAB auf Basis der IAB-Beschäftigtenhistorik.

*Fazit*

Der Vergleich der Jahre 1992 und 1996 zeigt, dass die Ost-West Wanderungen stark abgenommen haben. Gleichwohl bleibt ein relativ hoher Anteil an Wanderungsbewegungen bestehen. Mit Ausnahme der Absolventen von Brandenburg und Berlin, welches durch die frühere Teilung eine Sonderstellung einnimmt, bevorzugen ostdeutsche Absolventen, die den Arbeitsort wechseln, jene benachbarten westlichen Bundesländer, deren Arbeitsmärkte bessere Perspektiven für den Berufseinstieg bieten.

Im Unterschied zur regionalen Mobilität nach den ersten Berufsjahren, die in erster Linie von beruflichen Entwicklungen und unterschiedlichen Karrierechancen ausgelöst wird, ist der Wechsel direkt nach der Ausbildung anders zu beurteilen: In den meisten Fällen ist es der einzige Weg, um überhaupt im erlernten Beruf starten zu können. Will man den damit verbundenen Humankapitalverlust in den neuen Bundesländern vermeiden, müssen dort die Arbeitsmarktperspektiven für junge Fachkräfte noch deutlich verbessert werden. Gerade gut ausgebildete junge Arbeitskräfte tragen als wichtige Voraussetzung für einen langfristig erfolgreichen Aufholprozess der neuen Länder bei. Die neueren Entwicklungen in den letzten Jahren deuten aber eher auf einen erneuten Anstieg der Abwanderungen von Berufsanfängern und damit auf eine weitere Verschärfung der Situation hin (AUTORENGEMEINSCHAFT (2002)).



## Anhang 5.3

Tabelle A5.3-1:

Kenngrößen des Arbeitsmarktes

Kreisname	Beschäftigte 1999	Entwicklung der Beschäf- tigten 1993-1999 in %	Arbeits- losen- quote Juni 2001	Unter- beschäfti- gungsquote 1999	Entwicklung der Unter- beschäfti- gungsquote 1993-1999 in %	Lohnniveau 1999 (Tageslohn, mit Azubi)
11200 Berlin Ost	382 865	-16,22	17,4	23,43	25,63	130,55
12051 Brandenburg a. d. Havel	26 489	-27,92	21,6	29,13	9,84	112,35
12052 Cottbus	54 186	-20,16	18,6	25,14	28,59	110,24
12053 Frankfurt (Oder)	33 087	-16,23	19,8	26,78	18,76	110,10
12054 Potsdam	67 050	-22,74	11,6	15,49	19,80	122,85
12060 Barnim	47 196	-7,03	18,3	24,33	9,01	107,10
12061 Dahme-Spreewaldb	49 794	14,30	14,0	18,94	6,76	110,25
12062 Elbe-Elster	37 858	-10,98	22,8	28,67	11,38	98,16
12063 Havelland	39 626	10,70	17,6	24,05	-7,43	103,32
12064 Maerkisch-Oderland	52 439	3,83	18,4	23,10	-1,37	106,65
12065 Oberhavel	51 630	5,65	17,1	22,64	-9,55	113,51
12066 Oberspreewald-Lausitz	43 810	-16,86	24,0	31,91	15,41	107,39
12067 Oder-Spree	55 520	-6,27	17,3	23,23	-0,90	106,46
12068 Ostprignitz-Ruppin	36 839	4,13	20,5	25,91	2,78	102,20
12069 Potsdam-Mittelmark	62 245	18,36	13,1	16,72	-2,22	112,62
12070 Prignitz	28 401	-8,36	21,3	29,04	5,41	99,41
12071 Spree-Neisse	46 515	-21,01	20,4	26,72	12,32	106,30
12072 Teltow-Flaeming	47 996	11,26	15,5	19,70	-4,69	111,36
12073 Uckermark	46 192	-6,74	24,6	32,18	6,91	103,06
<b>Brandenburg</b>	<b>826 873</b>	<b>-6,61</b>	<b>18,3</b>	<b>24,15</b>	<b>4,77</b>	<b>108,72</b>
13001 Greifswald	23 683	-13,29	19,3	26,32	1,08	109,52
13002 Neubrandenburg	39 841	-11,09	19,9	26,07	12,42	106,80
13003 Rostock	84 717	-21,02	16,5	25,99	6,65	115,89
13004 Schwerin	54 319	-18,96	15,5	23,45	14,33	117,58
13005 Stralsund	25 515	-14,27	20,9	28,27	9,28	106,66
13006 Wismar	17 014	-15,42	19,6	30,22	10,94	110,36
13051 Bad Doberan	34 377	36,92	14,9	21,95	-21,91	99,58
13052 Demmin	26 152	3,04	26,1	34,70	0,06	94,71
13053 Guestrow	34 750	-2,81	21,6	28,48	1,24	99,28
13054 Ludwigslust	38 855	7,57	12,2	18,62	-8,99	100,60
13055 Mecklenburg-Strelitz	24 045	-2,96	22,2	29,15	-0,92	99,99
13056 Mueritz	22 243	5,63	21,2	28,55	-1,82	96,96
13057 Nordvorpommern	32 297	7,26	21,4	27,28	-10,76	96,21
13058 Nordwestmecklenburg	29 771	14,60	14,2	20,47	-13,34	101,51
13059 Ostvorpommern	33 815	10,10	19,6	26,88	-10,55	97,80
13060 Parchim	29 966	13,69	17,2	23,87	-12,98	100,05
13061 Ruegen	24 409	0,63	17,5	22,56	-4,61	92,92
13062 Uecker-Randow	25 667	0,48	26,4	33,42	2,64	94,03
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>601 436</b>	<b>-4,15</b>	<b>18,6</b>	<b>25,95</b>	<b>-2,22</b>	<b>104,07</b>

Fortsetzung Tabelle A5.3-1

Kreisname	Beschäftigte 1999	Entwicklung der Beschäftigten 1993-1999 in %	Arbeits- losenquote Juni 2001	Unter- beschäfti- gungsquote 1999	Entwicklung der Unter- beschäfti- gungsquote 1993-1999 in %	Lohnniveau 1999 (Tageslohn, mit Azubi)
14161 Chemnitz	121 321	-21,74	17,8	24,67	1,23	114,61
14166 Plauen	28 895	-9,45	17,1	24,77	2,74	103,99
14167 Zwickau	54 167	-2,70	20,1	26,61	-2,17	114,03
14171 Annaberg	29 611	5,29	16,8	23,28	-17,01	89,61
14173 Chemnitzer Land	44 468	7,78	17,2	23,73	-13,90	95,46
14177 Freiberg	45 804	-2,48	17,0	23,26	-10,19	99,87
14178 Vogtlandkreis	62 065	-1,60	14,2	21,90	-13,23	93,71
14181 Mittlerer Erzgebirgskreis	27 772	-3,02	17,1	25,09	-19,35	88,03
14182 Mittweida	39 816	-0,06	17,3	24,29	-8,17	99,11
14188 Stollberg	25 139	6,95	16,7	22,88	-16,68	93,27
14191 Aue-Schwarzenberg	42 068	-5,68	18,6	27,04	-18,60	95,82
14193 Zwickauer Land	33 891	4,42	18,7	24,98	-11,23	95,70
14262 Dresden	216 656	-10,25	15,5	19,64	10,84	121,33
14263 Goerlitz	21 883	-15,51	24,9	33,96	28,39	109,00
14264 Hoyerswerda	17 348	-27,75	25,7	38,70	38,71	109,42
14272 Bautzen	51 603	-7,54	20,1	26,51	4,78	101,56
14280 Meissen	51 904	0,34	16,6	21,18	-9,80	106,60
14284 Niederschles. Oberlausitz	29 965	-3,71	22,5	26,93	12,58	102,93
14285 Riesa-Grossenhain	40 382	-3,41	19,6	25,80	-13,54	102,42
14286 Loebau-Zittau	45 887	-2,00	23,0	29,27	2,27	94,86
14287 Saechsische Schweiz	44 426	-8,24	17,6	23,25	-11,02	101,10
14290 Weisseritzkreis	36 407	8,65	16,2	19,97	-19,86	98,90
14292 Kamenz	48 810	23,99	17,2	22,98	-5,28	103,08
14365 Leipzig	206 167	-12,84	18,5	23,56	17,62	118,47
14374 Delitzsch	43 389	9,17	19,1	23,59	10,75	108,18
14375 Doebeln	23 841	-1,89	21,0	28,65	0,56	99,02
14379 Leipziger Land	47 455	-18,70	19,5	25,01	1,63	105,85
14383 Muldentalkreis	38 696	3,57	17,9	22,72	-2,91	102,13
14389 Torgau-Oschatz	31 005	-1,42	18,5	25,45	-4,43	98,67
Sachsen	1 550 841	-6,50	18,1	24,13	-1,87	107,00
15101 Dessau	34 399	-8,12	21,5	29,91	10,41	113,57
15151 Anhalt-Zerbst	21 357	-6,92	20,7	25,47	1,27	97,18
15153 Bernburg	20 975	-15,35	23,2	30,51	9,59	102,14
15154 Bitterfeld	32 068	-29,88	21,3	30,67	20,51	104,06
15159 Koethen	17 152	-9,59	24,1	31,41	10,75	99,83
15171 Wittenberg	40 805	-5,86	20,8	28,30	-3,58	102,01
15202 Halle (Saale)	109 812	-21,46	20,6	27,45	32,35	117,92
15256 Burgenlandkreis	40 523	-17,98	22,5	32,58	0,96	98,96
15260 Mansfelder Land	29 799	-14,16	23,0	32,03	2,66	99,29
15261 Merseburg-Querfurt	48 504	-17,28	22,2	28,97	12,68	107,21
15265 Saalkreis	23 571	54,10	17,1	20,83	-4,19	102,91

Fortsetzung Tabelle A5.3-1

Kreisname	Beschäftigte 1999	Entwicklung der Beschäftigten 1993-1999 in %	Arbeits- losenquote Juni 2001	Unter- beschäfti- gungsquote 1999	Entwicklung der Unter- beschäfti- gungsquote 1993-1999 in %	Lohnniveau 1999 (Tageslohn, mit Azubi)
15266 Sangerhausen	18 998	-18,45	21,2	32,36	1,54	92,90
15268 Weissenfels	23 707	10,66	22,0	30,35	2,81	111,82
15303 Magdeburg	114 949	-17,29	19,0	27,05	9,07	118,12
15352 Aschersleben-Stassfurt	31 560	-10,41	23,8	33,18	-3,10	105,10
15355 Boerdekreis	21 635	1,64	17,3	24,94	-3,56	98,89
15357 Halberstadt	25 668	-2,76	20,8	26,96	0,82	109,75
15358 Jerichower Land	28 900	-1,36	19,1	26,55	8,86	102,07
15362 Ohrekreis	34 971	15,03	14,1	18,97	-11,69	107,05
15363 Stendal	40 346	-16,01	22,1	29,26	2,02	98,96
15364 Quedlinburg	23 317	-12,40	23,7	30,22	-3,48	96,47
15367 Schoenebeck	19 274	-16,99	19,9	31,17	-2,99	99,65
15369 Wernigerode	28 394	-12,55	16,6	23,38	-6,41	103,91
15370 Altmarkkreis Salzwedel	31 711	6,09	15,7	21,20	-4,12	102,57
Sachsen-Anhalt	862 395	-11,79	20,4	27,95	4,68	106,92
16051 Erfurt	106 913	-7,93	16,7	24,78	12,69	118,53
16052 Gera	44 247	-20,07	18,5	27,19	5,51	107,80
16053 Jena	44 430	-7,33	12,1	22,97	8,15	116,98
16054 Suhl	20 733	-22,34	15,5	23,65	-1,34	107,85
16055 Weimar	24 128	-21,74	16,2	21,92	11,33	113,56
16056 Eisenach	23 020	-2,52	13,1	24,37	-7,51	115,12
16061 Eichsfeld	33 802	8,49	13,4	22,35	-13,61	95,70
16062 Nordhausen	33 618	-4,00	19,9	28,68	3,17	103,16
16063 Wartburgkreis	41 072	6,61	12,2	21,04	-19,51	99,39
16064 Unstrut-Hainich-Kreis	38 286	3,71	16,1	23,67	-17,58	94,63
16065 Kyffhaeuserkreis	27 729	0,45	23,0	29,99	-2,79	96,23
16066 Schmalkalden-Meiningen	49 239	1,76	13,4	20,18	-19,47	97,20
16067 Gotha	49 750	3,01	14,3	22,36	-12,52	100,68
16068 Soemmerda	22 156	5,27	17,5	25,37	0,12	98,60
16069 Hildburghausen	21 302	6,35	11,1	16,27	-23,58	95,46
16070 Ilm-Kreis	36 171	-1,15	18,7	26,66	-10,05	100,70
16071 Weimarer Land	26 846	20,08	15,8	20,58	-11,90	101,20
16072 Sonneberg	20 436	-1,90	9,2	16,44	-17,05	98,87
16073 Saalfeld-Rudolstadt	41 110	-7,93	16,6	24,50	-2,66	100,39
16074 Saale-Holzland-Kreis	28 802	6,43	13,5	23,05	4,82	101,17
16075 Saale-Orla-Kreis	34 233	6,02	15,5	20,97	2,95	98,42
16076 Greiz	38 738	-7,55	16,7	24,15	-6,97	96,55
16077 Altenburger Land	33 127	0,40	21,5	29,00	-5,32	99,23
Thüringen	839 888	-3,04	15,8	23,66	-5,70	103,79
Neue Bundesländer	5 064 298	-7,44	18,1	24,28	4,93	108,17

Die Arbeitslosenquote und die Unterbeschäftigungsquote sind bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

## Ökonometrischer Ansatz

### Shift-Share-Regressionen:

Dazu wird folgende Gleichung zu Grunde gelegt<sup>204</sup>:

$$\hat{N}_{irt} = \sum_{j=1}^3 \beta_j^Q Q_{jir(t-1)} + \sum_{z=1}^3 \beta_z^B B_{zir(t-1)} + \sum_{b=1}^{26} \beta_b^W X_b \widehat{W}_{r(t-1)} + \sum_{f=1}^2 \beta_f^F F_{fir(t-1)} + \alpha_i + \lambda_t + \delta_y + \kappa_r + \mu_i (a_{ir,0} - a_{i,0}) + \varepsilon_{irt}$$

mit

$$\hat{N}_{rt} = \frac{N_{rt} - N_{r(t-1)}}{N_{r(t-1)}}, \text{ Beschäftigungswachstum in der Region } r \text{ zum Zeitpunkt } t$$

- $\beta$ : Regressionskoeffizienten  
 $Q_{jir(t-1)}$ : Anteil der Qualifikationsgruppe  $j$   
 $B_{zir(t-1)}$ : Anteil der Betriebsgrößenklasse  $z$  an allen Beschäftigten in  $ir$   
 $F_{zir(t-1)}$ : Mitteleinsatz der Arbeitsmarktpolitik, getrennt nach FuU/FbW und ABM/SAM, gemessen in 1 000 Euro pro Beschäftigten in  $r$   
 $\widehat{W}_{r(t-1)}$ : Lohnniveau in Region  $r$ , bereinigt um den Effekt von Strukturvariablen (vgl. die Gleichung weiter unten)  
 $X_b$ : Interaktionsvariable, die eins ist im Wirtschaftszweig  $b$ , sonst null  
 $\alpha_i$ : Effekt des Wirtschaftszweigs  $i$  ( $i = 1 \dots 26$ )  
 $\lambda_t$ : Periodeneffekt zum Zeitpunkt  $t$  ( $t = 1 \dots 6$ )  
 $\delta_y$ : Siedlungsstruktureffekt für den Regionstyp  $y$  ( $y = 1 \dots 9$ )  
 $\kappa_r$ : Standorteffekt für Region  $r$  ( $r = 1 \dots 126$ ), der um den Einfluss der Siedlungsstruktur bereinigt ist  
 $\mu_i$ : Parameter für die Strukturanpassung für Wirtschaftszweig  $i$  („Konzentrations-effekt“)  
 $a_{ir,0}$ : Anteil der Beschäftigten des  $i$ -ten Wirtschaftszweigs in  $r$  zum Ausgangsjahr 1993  
 $a_{i,0}$ : Anteil der Gesamtbeschäftigung des  $i$ -ten Wirtschaftszweigs zum Ausgangsjahr  
 $\kappa_r$ : Standorteffekt für Region  $r$   
 $\varepsilon_{irt}$ : stochastischer Störterm

### Vorgeschaltete Lohnanalyse

$$\ln W_{irt} = \beta_t + \sum_{j=1}^3 \beta_j^Q Q_{jir(t-1)} + \sum_{z=1}^3 \beta_z^B B_{zir(t-1)} + \beta^M M_{irt} + \beta^A A_{irt} + \alpha_i + \delta_y + \widehat{W}_{rt} + \omega_{irt}$$

mit:

- $M_{irt}$ : Anteil der Männer  
 $A_{irt}$ : Durchschnittsalter  
 $\omega_{irt}$ : Störterm

Die Schätzung wird sowohl bei der Shift-Share-Regression als auch bei der vorgeschalteten Lohnanalyse als gewichtete restringierte Kleinstquadratschätzung realisiert. Die Summe der fixen Effekte eines Typs (z. B. für die Wirtschaftszweige) wird auf null restringiert.

<sup>204</sup> Vgl. die nachfolgende Tabelle sowie *Blien et al* (2001) und *Blien, Wolf* (2002); *Möller, Tassinopoulos* (2000); *Patterson* (1991)).

Tabelle A5.3-2:

Ergebnisse der Shift-Share-Regressionsanalysen, der zu den jeweiligen Koeffizienten gehörige t-Wert zeigt die Signifikanz an

- ein Wert absolut größer als 1,96 bedeutet Signifikanz mindestens auf dem 5% Niveau -

Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
Anzahl der Fälle	17 364	
Jahr 1994	-0,0210	-1,81
Jahr 1995	-0,0161	-1,74
Jahr 1996	-0,0669	-7,21
Jahr 1997	-0,0905	-9,66
Jahr 1998	-0,0689	-8,31
Jahr 1999	-0,0628	-6,61
Branche		
Land- und Forstwirtschaft	-0,0403	-4,01
Energiewirtschaft und Bergbau	0,0202	1,94
Chemische Industrie	-0,1595	-6,86
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	0,0334	0,78
Steine und Erde	-0,0144	-0,50
Glasgewerbe und Keramik	0,0364	0,69
Metallerzeugung und -verarbeitung	-0,0098	-0,86
Maschinenbau	-0,0937	-7,28
Fahrzeugbau	0,0028	0,26
Herstellung von Büromaschinen, DV, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik, Eisen- und Blechwaren	-0,0146	-2,13
Herstellung von Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstige Erzeugnisse	-0,0781	-0,43
Holzgewerbe	-0,0294	-1,32
Papier und Druckgewerbe	-0,0337	-0,88
Leder- und Textilgewerbe	-0,0954	-3,05
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	-0,0111	-1,09
Baugewerbe	-0,0141	-4,95
Handel	-0,0308	-7,77
Verkehr und Nachrichten	-0,0111	-2,63
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,0123	0,84
Gastgewerbe	0,0440	3,90
Gesundheits- und Sozialwesen	0,0691	18,65
Grundstücks- und Wohnungswesen, unternehmensbezogene Dienstleistungen	0,0277	6,55
Erziehung und Unterricht	0,0150	1,95
Freizeitbezogene Dienstleistungen	0,0078	0,27
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	0,0183	0,83
Weitere gesellschaftsbezogene Dienstleistungen	0,0707	9,84

Fortsetzung Tabelle A5.3-2

Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
Kreise und kreisfreie Städte		
12051 Brandenburg an der Havel, Stadt	-0,0470	-3,35
12052 Cottbus, Stadt	0,0466	5,66
12053 Frankfurt (Oder), Stadt	0,0210	1,67
12054 Potsdam, Stadt	0,0306	3,88
12060 Kreis Barnim	-0,0017	-0,19
12061 Kreis Dahme-Spreewald	0,0610	6,44
12062 Kreis Elbe-Elster	-0,0122	-1,11
12063 Kreis Havelland	0,0009	0,07
12064 Kreis Maerkisch-Oderland	0,0160	2,07
12065 Kreis Oberhavel	-0,0046	-0,48
12066 Kreis Oberspreewald-Lausitz	0,0394	4,30
12067 Kreis Oder-Spree	-0,0110	-1,38
12068 Kreis Ostprignitz-Ruppin	0,0178	1,47
12069 Kreis Potsdam-Mittelmark	0,0269	3,38
12070 Kreis Prignitz	-0,0111	-0,75
12071 Kreis Spree-Neisse	0,0259	3,0
12072 Kreis Teltow-Flaeming	0,0135	1,4
12073 Kreis Uckermark	-0,0084	-0,85
13001 Greifswald, Hansestadt	-0,0169	-0,92
13002 Neubrandenburg, Stadt	0,0210	1,74
13003 Rostock, Hansestadt	-0,0346	-6,16
13004 Schwerin, Landeshauptstadt	0,0050	0,47
13005 Stralsund, Hansestadt	-0,0062	-0,39
13006 Wismar, Hansestadt	-0,0210	-0,88
13051 Kreis Bad Doberan	0,0288	2,16
13052 Kreis Demmin	-0,0450	-2,55
13053 Kreis Guestrow	-0,0288	-2,24
13054 Kreis Ludwigslust	0,0226	1,83
13055 Kreis Mecklenburg-Strelitz	-0,0324	-1,92
13056 Kreis Mueritz	-0,0183	-0,92
13057 Kreis Nordvorpommern	-0,0211	-1,49
13058 Kreis Nordwestmecklenburg	0,0018	0,12
13059 Kreis Ostvorpommern	-0,0269	-1,82
13060 Kreis Parchim	0,0098	0,66
13061 Kreis Ruegen	-0,0341	-1,73
13062 Kreis Uecker-Randow	-0,0210	-1,16
14161 Chemnitz, Stadt	-0,0048	-1,22
14166 Plauen, Stadt	-0,0009	-0,06

Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
14167 Zwickau, Stadt	0,0454	5,01
14171 Kreis Annaberg	-0,0091	-0,51
14173 Kreis Chemnitzer Land	-0,0031	-0,41
14177 Kreis Freiberg	-0,0088	-0,93
14178 Vogtlandkreis	-0,0162	-2,17
14181 Mittlerer Erzgebirgskreis	-0,0291	-1,67
14182 Kreis Mittweida	-0,0211	-1,86
14188 Kreis Stollberg	-0,0126	-0,83
14191 Kreis Aue-Schwarzenberg	-0,0506	-4,04
14193 Kreis Zwickauer Land	-0,0309	-2,52
14262 Dresden, Stadt	0,0319	7,95
14263 Goerlitz, Stadt	-0,0183	-0,99
14264 Hoyerswerda, Stadt	-0,0944	-4,53
14272 Kreis Bautzen	0,0037	0,42
14280 Kreis Meissen	0,0213	2,34
14284 Niederschles. Oberlausitzkreis	0,0073	0,52
14285 Kreis Riesa-Grossenhain	-0,0153	-1,4
14286 Kreis Loebau-Zittau	-0,0122	-1,21
14287 Kreis Saechsische Schweiz	-0,0108	-1,19
14290 Weisseritzkreis	0,0143	1,23
14292 Kreis Kamenz	0,0183	1,84
14365 Leipzig, Stadt	0,0065	2,58
14374 Kreis Delitzsch	0,0347	3,66
14375 Kreis Doebeln	-0,0099	-0,57
14379 Kreis Leipziger Land	0,0238	3,12
14383 Muldentalkreis	-0,0101	-0,88
14389 Kreis Torgau-Oschatz	-0,0075	-0,51
15101 Dessau, Stadt	0,0160	1,18
15151 Kreis Anhalt-Zerbst	-0,0105	-0,52
15153 Kreis Bernburg	-0,0509	-2,63
15154 Kreis Bitterfeld	-0,0542	-5,44
15159 Kreis Koethen	-0,0367	-1,46
15171 Kreis Wittenberg	-0,0230	-2,08
15202 Halle (Saale), Stadt	0,0030	0,69
15256 Burgenlandkreis	-0,0449	-4,45
15260 Kreis Mansfelder Land	-0,0255	-1,78
15261 Kreis Merseburg-Querfurt	0,0463	5,04
15265 Saalkreis	0,0819	4,5
15266 Kreis Sangerhausen	-0,0675	-3,14

Fortsetzung Tabelle A5.3-2

Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
15268 Kreis Weissenfels	-0,0470	-2,17
15303 Magdeburg, Landeshauptstadt	0,0108	2,55
15352 Kreis Aschersleben-Stassfurt	-0,0475	-3,05
15355 Boerdekreis	-0,0174	-0,87
15357 Kreis Halberstadt	-0,0115	-0,6
15358 Kreis Jerichower Land	0,0073	0,52
15362 Ohrekreis	0,0448	3,13
15363 Kreis Stendal	-0,0349	-3,33
15364 Kreis Quedlinburg	-0,0304	-1,6
15367 Kreis Schoenebeck	-0,0289	-1,52
15369 Kreis Wernigerode	-0,0148	-0,94
15370 Altmarkkreis Salzwedel	0,0061	0,39
16051 Erfurt, Stadt	0,0234	4,69
16052 Gera, Stadt	-0,0164	-1,77
16053 Jena, Stadt	0,0284	2,81
16054 Suhl, Stadt	-0,0212	-1,03
16055 Weimar, Stadt	-0,0063	-0,33
16056 Eisenach, Stadt	0,0540	2,83
16061 Kreis Eichsfeld	-0,0231	-1,55
16062 Kreis Nordhausen	-0,0055	-0,43
16063 Wartburgkreis	0,0030	0,24
16064 Unstrut-Hainich-Kreis	-0,0032	-0,27
16065 Kyffhaeuserkreis	-0,0188	-1,05
16066 Kreis Schmalkalden-Meiningen	-0,0013	-0,13
16067 Kreis Gotha	0,0078	0,83
16068 Kreis Soemmerda	-0,0264	-1,29
16069 Kreis Hildburghausen	0,0016	0,07
16070 Ilm-Kreis	-0,0392	-2,93
16071 Kreis Weimarer Land	0,0231	1,37
16072 Kreis Sonneberg	0,0106	0,41
16073 Kreis Saalfeld-Rudolstadt	-0,0254	-2,23
16074 Saale-Holzland-Kreis	-0,0055	-0,35
16075 Saale-Orla-Kreis	0,0110	0,76
16076 Kreis Greiz	-0,0144	-1,33
16077 Kreis Altenburger Land	-0,0459	-3,32
Kernstädte	0,0155	6,40
Siedlungsstruktureffekt des Kreistyps Hochverdichtete Kreis in Regionen mit großen Verdichtungsansätzen	-0,0065	-1,39



Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
Verdichtete Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsansätzen	-0,0020	-1,07
Ländliche Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsansätzen	0,0097	6,83
Kernstädte in Regionen mit Verdichtungsansätzen	0,0099	5,25
Verdichtete Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen	-0,0083	-5,14
Ländliche Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen	-0,0019	-1,22
Verdichtete Kreise in ländlichen Regionen	-0,0104	-5,72
Ländliche Kreise in ländlichen Regionen	-0,0110	-5,32
Qualifikation		
Nicht formal qualifizierte Beschäftigte	-0,1124	-12,11
Beruflich qualifizierte Beschäftigte	-0,0076	-0,76
Hochqualifizierte Beschäftigte	0,1199	10,17
Betriebsgröße:		
1-19	0,0988	7,70
20-99	0,0265	2,30
ab 100	-0,1253	-19,33
Konzentrationseffekt		
Land- und Forstwirtschaft	-1,0578	-4,85
Energiewirtschaft und Bergbau	-0,5750	-10,72
Chemische Industrie	-0,6282	-6,08
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2,3138	0,88
Steine und Erde	0,7779	0,38
Glasgewerbe und Keramik	-1,1638	-1,26
Metallerzeugung und -verarbeitung	-0,7185	-2,99
Maschinenbau	-1,3100	-3,18
Fahrzeugbau	0,3818	1,54
Herstellung Büromaschinen, DV, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik, Eisen- und Blechwaren	-0,5386	-2,92
Herstellung von Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstige Erzeugnisse	1,2738	0,53
Holzgewerbe	1,2196	0,78
Papier und Druckgewerbe	0,3323	0,13
Leder- und Textilgewerbe	0,4192	0,76
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	2,2782	3,11
Baugewerbe	0,0426	0,54
Handel	-0,6657	-4,61
Verkehr und Nachrichten	-0,1569	-1,27
Kredit- und Versicherungsgewerbe	2,1069	1,25
Gastgewerbe	0,6408	1,57
Gesundheits- und Sozialwesen	-0,3999	-2,37

Fortsetzung Tabelle A5.3-2

Unabhängige Variablen	Koeffizienten	t-Wert
Grundstücks- und Wohnungswesen, unternehmensbezogene Dienstleistungen	-0,1932	-1,86
Erziehung und Unterricht	-0,8919	-6,23
Freizeitbezogene Dienstleistungen	0,5325	0,35
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	-0,2038	-0,02
Weitere gesellschaftsbezogene Dienstleistungen	-2,6351	-4,93
Förderung		
BA-Förderung (ABM+SAM) pro Beschäftigten in 1 000 Euro	0,0450	4,89
BA-Förderung (FbW ohne UHG) pro Beschäftigten in 1 000 Euro	0,2134	8,62
Interaktionseffekt von Wirtschaftszweig und Lohnniveau		
Land- und Forstwirtschaft	-0,1580	-0,62
Energiewirtschaft und Bergbau	0,0225	0,11
Chemische Industrie	-3,7303	-5,99
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	-0,1742	-0,18
Steine und Erde	-0,0580	-0,07
Glasgewerbe und Keramik	0,8321	0,74
Metallerzeugung und -verarbeitung	-0,8634	-2,34
Maschinenbau	-0,8154	-2,28
Fahrzeugbau	-0,5488	-1,87
Herstellung Büromaschinen, DV, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik, Eisen- und Blechwaren	0,2610	1,23
Herstellung von Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren und sonstigen Erzeugnisse	-1,0071	-0,32
Holzgewerbe	0,0264	0,04
Papier und Druckgewerbe	-1,2619	-0,97
Leder- und Textilgewerbe	-1,3752	-1,95
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	0,0017	0,01
Baugewerbe	0,0513	0,53
Handel	0,2882	2,59
Verkehr- und Nachrichten	0,3095	2,05
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,1572	0,38
Gastgewerbe	0,6596	1,98
Gesundheits- und Sozialwesen	0,2384	1,90
Grundstücks- und Wohnungswesen, unternehmensbezogene Dienstleistungen	0,7967	5,95
Erziehung und Unterricht	0,8021	5,50
Freizeitbezogene Dienstleistungen	0,8789	1,10
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	0,5177	0,64
Weitere gesellschaftsbezogene Dienstleistungen	0,2566	1,10

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

## 5.4 Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland

Im Folgenden werden die Struktur und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland analysiert. Dabei wird zum einen betrachtet, wie sich die Struktur der Arbeitslosigkeit über die Zeit entwickelt hat. Zusätzlich werden Vergleiche mit Westdeutschland vorgenommen.

### 5.4.1 Struktur der Arbeitslosigkeit

In Tabelle 5.4.1-1 ist der Anteil bestimmter Personengruppen am gesamten Arbeitslosenbestand ausgewiesen. Aus Vereinfachungsgründen werden nur Personen mit dem Merkmal „gesundheitliche Einschränkung“ und – nicht gesondert – auch die darunter fallenden „Schwerbehinderten“ ausgewiesen.

Tabelle 5.4.1-1:  
Struktur der Arbeitslosen in West- und Ostdeutschland<sup>a</sup>  
- in % -

	Frauen		Langzeit- arbeitslos		Älter als 50 Jahre		Jünger als 25 Jahre		Ohne Berufsaus- bildung		Gesund- heitlich eingeschränkt <sup>b</sup>		Ausländer <sup>c</sup>	
	Ost	West	Ost	West	Ost <sup>d</sup>	West	Ost	West	Ost <sup>d</sup>	West	Ost <sup>d</sup>	West	Ost	West
1980	.	52,0	.	12,9	.	23,1	.	27,3	.	49,4	.	32,2	.	12,1
1985	.	47,4	.	28,9	.	20,8	.	26,2	.	49,7	.	19,0	.	11,0
1991	63,3	47,9	.	28,3	.	31,3	17,0	15,2	.	47,3	.	28,6	1,5	12,3
1992	64,7	46,6	24,4	26,6	22,3	31,5	13,4	14,8	23,8	47,7	10,0	28,7	1,3	14,1
1993	65,4	44,5	30,8	25,9	25,0	30,3	11,7	14,1	23,2	46,5	9,9	26,5	1,3	15,2
1994	66,9	43,9	34,7	32,5	27,8	32,0	11,3	13,3	20,5	46,3	11,7	26,2	1,0	16,0
1995	63,7	44,1	28,8	33,3	29,4	33,1	11,1	13,0	21,0	46,5	13,8	26,3	1,1	16,5
1996	59,6	43,5	26,9	32,7	30,6	32,1	11,1	13,0	20,8	46,7	15,7	25,6	1,2	17,2
1997	58,0	44,0	29,7	36,0	30,0	31,8	11,6	12,4	21,1	45,7	16,4	25,3	1,9	17,3
1998	55,5	45,2	34,4	37,8	31,1	33,8	12,5	11,7	21,9	46,1	18,2	26,6	2,1	17,4
1999	55,5	45,6	31,4	36,7	31,5	34,6	11,8	17,3	21,8	45,5	19,5	27,8	2,4	17,2
2000	52,9	46,0	35,2	37,1	28,7	34,5	13,4	17,0	22,4	46,3	20,6	29,2	2,6	17,1
2001	51,7	45,3	35,4	32,5	27,5	30,8	13,1	18,5	21,5	45,5	21,4	28,4	2,5	17,4

<sup>a</sup> Bestand Ende September des jeweiligen Jahres. – <sup>b</sup> Einschließlich Schwerbehinderte. – <sup>c</sup> Jahresdurchschnitt. –

<sup>d</sup> Angaben für Ostdeutschland liegen erst ab 1992 vor.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

Im Vergleich West- und Ostdeutschland lässt sich feststellen, dass ein „durchschnittlicher“ Arbeitsloser in Westdeutschland, insbesondere in den Jahren nach der Wiedervereinigung, mit mehr Risikofaktoren (fehlende Berufsausbildung, gesundheitliche Ein-

schränkungen und höheres Alter) ausgestattet ist als in Ostdeutschland. In Ostdeutschland sind aufgrund der schlechten allgemeinen Arbeitsmarktsituation sehr viele Personen arbeitslos, die sich keiner Problemgruppe des Arbeitsmarktes zuordnen lassen.

Weiterhin zeigt sich, dass der Frauenanteil in Ostdeutschland im Zeitablauf gesunken ist. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist in Ostdeutschland weiter steigend, während er in Westdeutschland im Jahr 2001 deutlich gefallen ist. Auch der Anteil der älteren Arbeitslosen ist in den letzten zwei Jahren sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland gefallen.

Bezüglich des Anteils der Langzeitarbeitslosen ist allerdings zu beachten, dass dieser bei der Betrachtung in Tabelle 5.4.1-1 systematisch überschätzt wird: Immer wenn der Anteil der Arbeitslosen, die schon eine bestimmte Dauer arbeitslos sind, wie hier zu einem bestimmten Stichtag ermittelt wird, kann es zu einer so genannten Längenverzerrung kommen (FRANZ (1999), S. 351). Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person, die länger als ein Jahr arbeitslos ist, an einem Stichtag innerhalb eines Jahres erfasst wird, ist gleich eins, während sich diese Wahrscheinlichkeit für eine Person mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Tag auf  $1/365$  beläuft. Viele Kurzeitarbeitslose werden bei Stichtagserhebungen wie in Tabelle 5.4.1-1 demnach überhaupt nicht erfasst. Dies führt zu einer systematischen Überschätzung des Anteils der Langzeitarbeitslosen, deren Merkmale sich systematisch von denen aller Arbeitslosen unterscheiden. Man kann zeigen, dass ganz bestimmte Personengruppen langfristig arbeitslos sind, d. h. die Hauptlast der Langzeitarbeitslosigkeit tragen, während andere sehr schnell wieder in Beschäftigung übergehen (FRANZ (1999), Kapitel 6).

## **5.4.2 Arbeitslosigkeit ausgewählter Personengruppen**

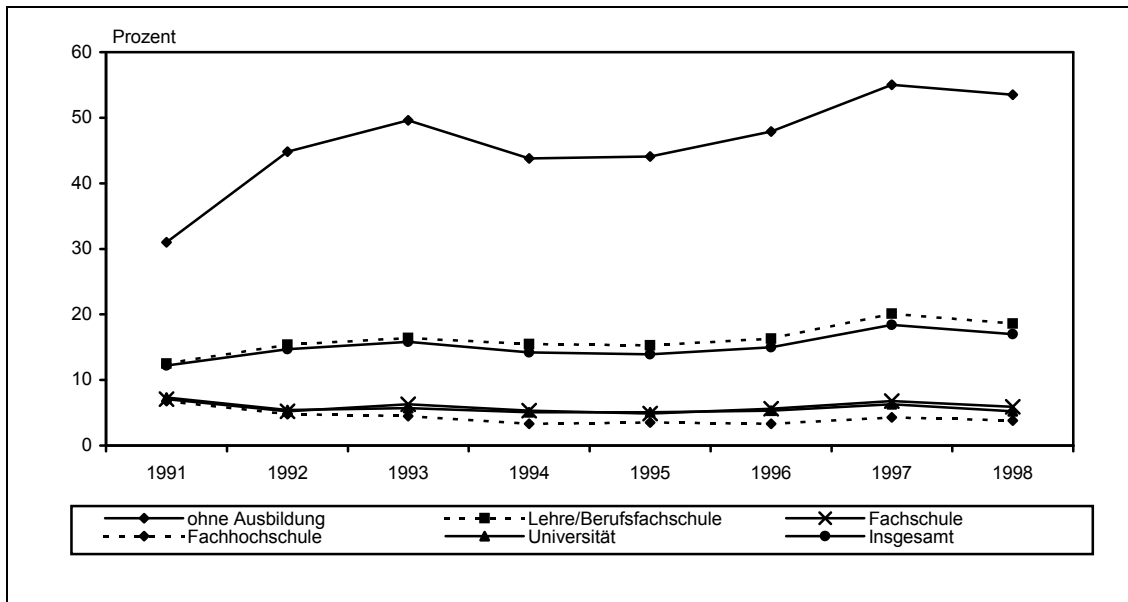
Im Folgenden soll die Arbeitslosigkeit bestimmter Personengruppen näher untersucht werden. Dabei werden Arbeitslosenquoten verschiedener Qualifikations- und Altersklassen sowie geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten betrachtet. Darüber hinaus wird die Struktur der Jugend- und die der Langzeitarbeitslosigkeit dargestellt, da es sich bei diesen Personen um besondere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik handelt. Außerdem wird auf die Arbeitslosigkeit von Ausländern eingegangen, da diese – wie sich zeigen wird – ebenfalls eine Problemgruppe des Arbeitsmarktes darstellen, obgleich der Ausländeranteil an den ostdeutschen Erwerbspersonen recht gering ist.

### **5.4.2.1 Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten**

Bei der Betrachtung der Abbildungen 5.4.2.1-1 und 5.4.2.1-2 fällt auf, dass insbesondere die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung überdurchschnittlich gestiegen ist. Im Jahr 1998 waren in Westdeutschland 23,3% und in Ostdeutschland sogar 53,5% der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung arbeitslos.<sup>205</sup> Personen mit höherer Qualifikation (Fachschule, Fachhochschule und Uni-

<sup>205</sup> Aktuellere Daten sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verfügbar. Da es hier aber um die Betrachtung längerfristiger Tendenzen geht, ist dies für die Aussagen nicht unbedingt notwendig.

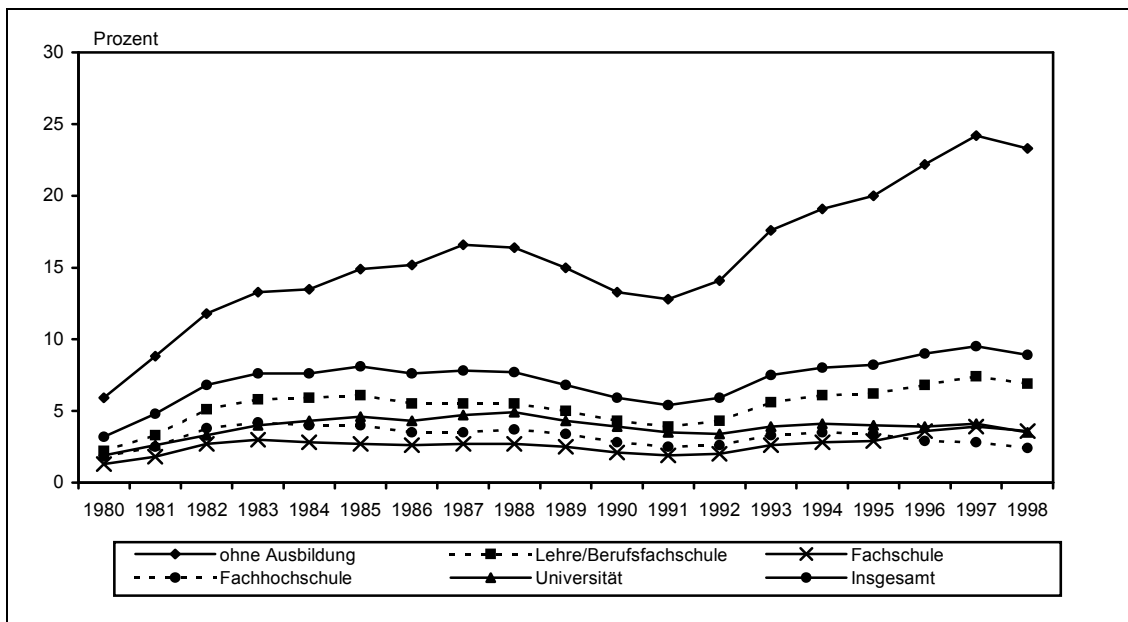
Abbildung 5.4.2.1-1:  
Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die in den Erwerbspersonen enthaltenen Erwerbstätigen sind ohne Auszubildende aber inklusive Soldaten.

Quellen: IAB (2000), Berechnungen des ZEW.

Abbildung 5.4.2.1-2:  
Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Westdeutschland<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die in den Erwerbspersonen enthaltenen Erwerbstätigen sind ohne Auszubildende aber inklusive Soldaten.

Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

versität) wiesen im gesamten Zeitablauf niedrigere Arbeitslosenquoten auf, wobei insbesondere in Westdeutschland in den 90er Jahren die Arbeitslosenquoten von Personen mit Fachhochschul- und Universitätsabschluss weniger stark gestiegen sind als die Arbeitslosenquote insgesamt.

Neben dem inzwischen auch für Deutschland empirisch nachgewiesenen substitutiven Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt und der Nachfrage nach Geringqualifizierten dürfte das Ergebnis auf die höhere Lohnelastizität bei Geringqualifizierten zurückzuführen sein: Hohe Lohnsteigerungen führen vor allem zu einem Rückgang der Nachfrage nach niedrigeren Qualifikationen (FRANZ (1999) und HAMERMASH (1993)).

Bemerkenswert ist, dass in Westdeutschland die Arbeitslosenquote der Personen mit Lehre oder Berufsfachschule unterhalb der gesamten Arbeitslosenquote lag (wobei in den neunziger Jahren ein leicht steigender Trend festzustellen ist), während sich diese in Ostdeutschland ungefähr auf der Höhe der gesamten Arbeitslosenquote entwickelte. Mit anderen Worten reicht eine Lehre in Ostdeutschland nicht aus, um das Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Durchschnitt zu senken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es in Ostdeutschland historisch bedingt nur wenige Erwerbspersonen ohne Ausbildung gibt (vgl. dazu die Ausführungen weiter unten).

Neben dem steigenden Trend der Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist deren hohe Reagibilität bezüglich Konjunkturschwankungen bemerkenswert. Diese dürfte vor allem auf geringe Beschäftigungsstabilität zurückzuführen sein. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass eine Erhöhung der Beschäftigungsstabilität durch Investitionen in (spezifisches) Humankapital erreicht werden kann.

Tabelle 5.4.2.1-1:  
Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen<sup>a</sup>  
- in % -

	Ostdeutschland				
	1991	1995	1996	1997	1998
Ohne Ausbildung	7,3	6,7	6,7	7,3	7,3
Lehre/Berufsfachschule	61,8	62,6	63,3	62,7	62,3
Fachschule	19,7	17,0	15,6	15,6	15,3
Fachhochschule	2,1	3,6	4,2	4,3	4,5
Universität	9,1	10,1	10,1	10,2	10,6
	Westdeutschland				
	1991	1995	1996	1997	1998
Ohne Ausbildung	20,1	19,0	18,9	18,0	17,7
Lehre/Berufsfachschule	59,6	59,0	58,8	58,8	58,8
Fachschule	8,5	8,3	7,9	8,3	8,3
Fachhochschule	4,3	4,8	5,5	5,8	5,9
Universität	7,5	8,8	9,0	9,2	9,4

<sup>a</sup> Die in den Erwerbspersonen enthaltenen Erwerbstätigen sind ohne Auszubildende aber inklusive Soldaten.

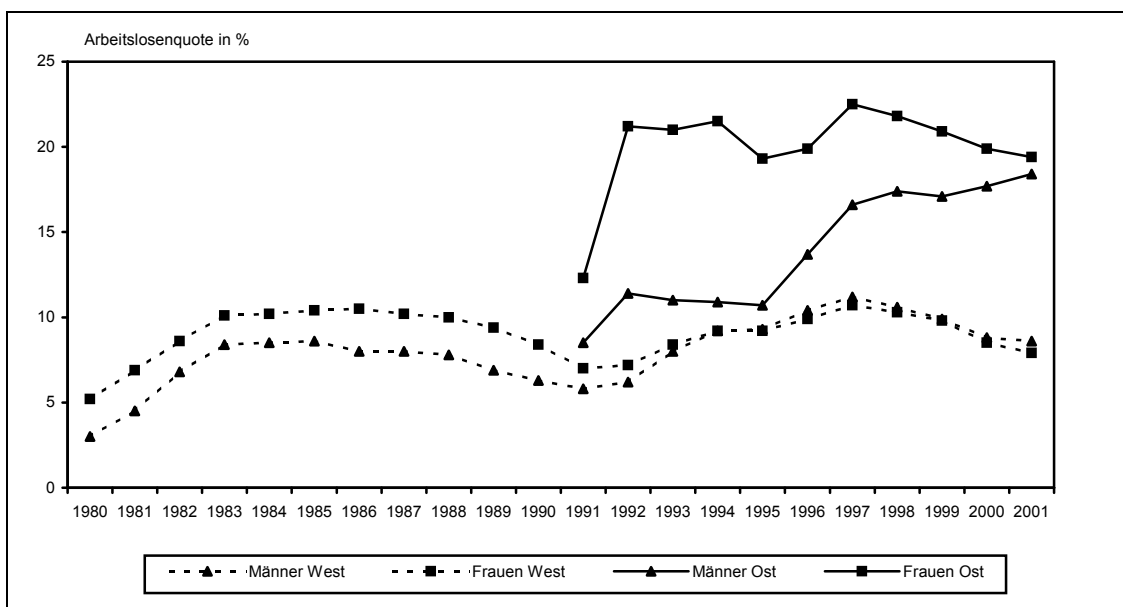
Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

Bei der Arbeitslosenquote von über 50% bei den Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Ostdeutschland ist allerdings zu beachten, dass es in Ostdeutschland relativ wenig Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gibt. Die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland ist in Tabelle 5.4.2.1-1 dargestellt. Der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung war 1998 – wie schon oben erwähnt – in Ostdeutschland um mehr als zehn Prozentpunkte geringer als in Westdeutschland. Insgesamt scheint die *formale Qualifikation* der Erwerbspersonen in Ostdeutschland nicht hinter der in Westdeutschland zu liegen. Von der formalen Qualifikation zu unterscheiden ist aber das Humankapital, das die Erwerbspersonen tatsächlich am Arbeitsmarkt verwerten können. Dieses besteht auch aus den Berufserfahrungen in den ausgeübten Tätigkeiten.

#### 5.4.2.2 Arbeitslosenquoten nach Geschlecht

Wie aus Abbildung 5.4.2.2-1 ersichtlich ist, gab es in *Westdeutschland*, trotz des sich im Zeitablauf erhöhenden Arbeitsangebots der Frauen, eine Konvergenz der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen. Seit 1994 ist die Arbeitslosenquote der Männer sogar marginal höher als die der Frauen, obwohl die Erwerbsquote der Männer in den Jahren zuvor leicht gesunken ist. Dies spricht gegen die These, das Problem der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland sei auf die gestiegene Erwerbsneigung der Frauen zurückzuführen.

Abbildung 5.4.2.2-1:  
Arbeitslosenquoten<sup>a</sup> von Frauen und Männern  
- in % -



<sup>a</sup> Jahresdurchschnitte; Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

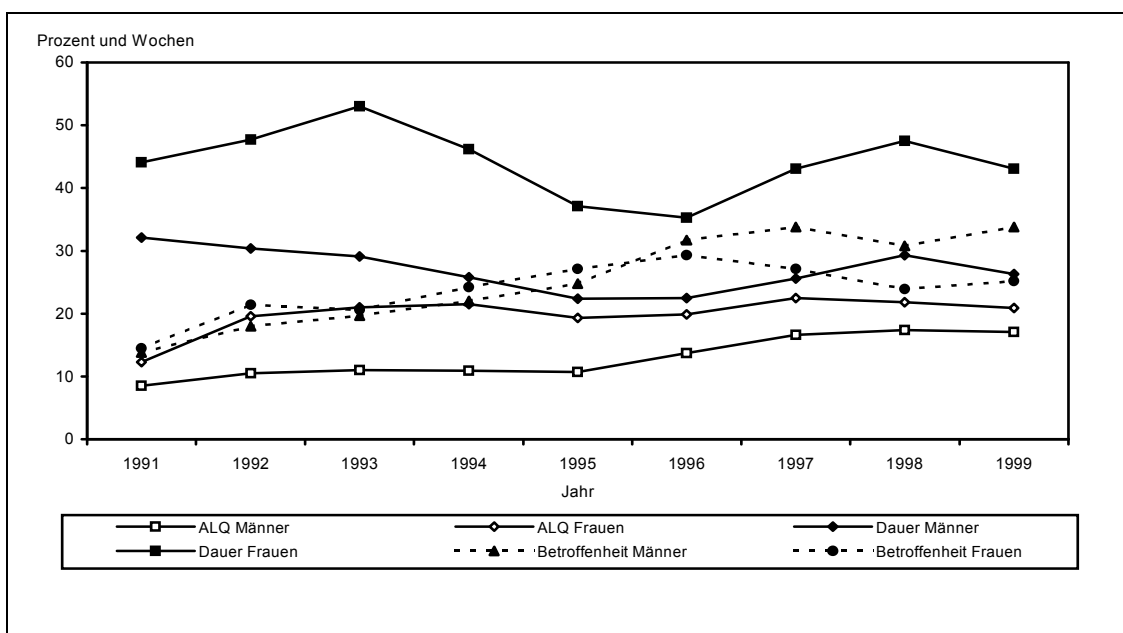
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

Auch in *Ostdeutschland* ist von einem hohen Niveau der Arbeitslosenquote der Frauen eine Konvergenz zu der der Männer zu beobachten. Diese Entwicklung dürfte auch auf die sinkende aktive Erwerbsbeteiligung ostdeutscher Frauen zurückzuführen sein, d. h., Frauen mit schlechten Arbeitsmarktchancen dürften sich oft in die Stille Reserve oder ganz aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben.

Einen tieferen Einblick in die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern vermittelt die Zerlegung der Arbeitslosenquoten in ihrer Komponenten *Betroffenheitsquote* und *mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit* (FRANZ (1999), Kapitel 9.1.2). Erstere lässt sich als das durchschnittliche Risiko arbeitslos zu werden interpretieren.

So kann eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote von 10% mit einer Betroffenheitsquote von jährlich 15% und einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer von knapp 7 Monaten oder mit einer Betroffenheitsquote von nur 5% und einer Dauer von 20 Monaten verbunden sein. Die relativen Größenordnungen der beiden Komponenten können sich bei vergleichbarem Niveau der gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten erheblich zwischen den verschiedenen Personengruppen unterscheiden.

Abbildung 5.4.2.2.-2:  
Komponentenzerlegung der Arbeitslosenquote<sup>a</sup> in Ostdeutschland



<sup>a</sup> Arbeitslose bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

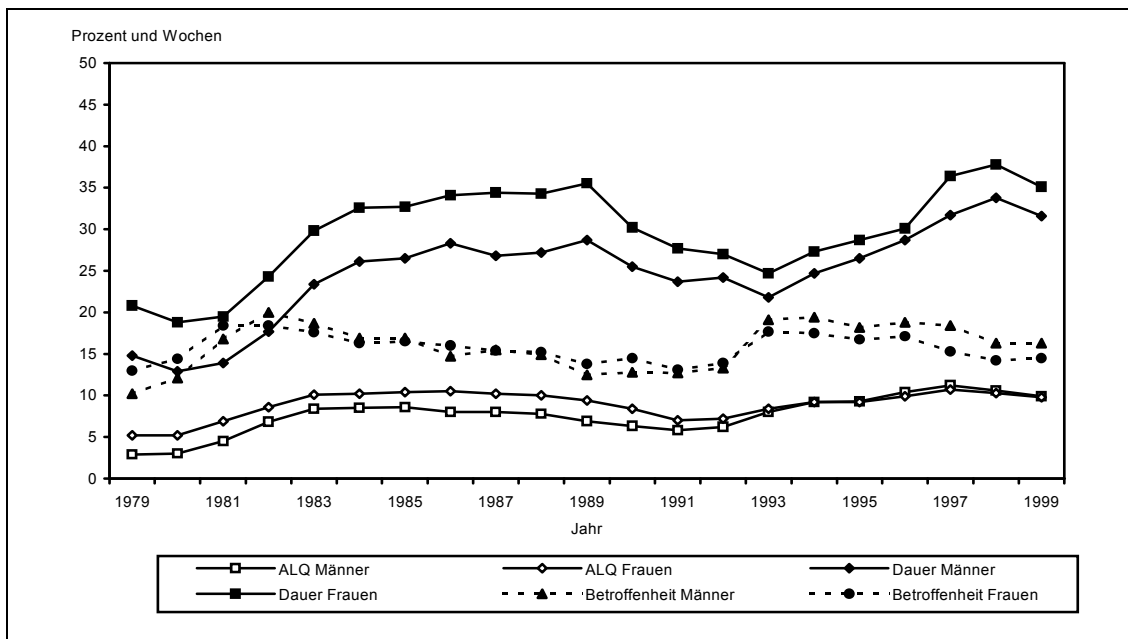
Eine Komponentenzerlegung der Arbeitslosenquote in Betroffenheit (in %) und *mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit* (in Wochen) ist in Abbildung 5.4.2.2.-2 und Abbildung 5.4.2.2.-3 dargestellt. So ist in Abbildung 5.4.2.2.-2 zu erkennen, dass – wie schon oben erwähnt – die Arbeitslosenquote von Frauen in Ostdeutschland im Jahr 1999 nur noch ca. 3,8 Prozentpunkte über der der Männer lag. Diese Differenz ist vor allem auf die



höhere Arbeitslosigkeitsdauer der Frauen zurückzuführen, die in dem betrachteten Jahr mit ca. 43 Wochen um fast 17 Wochen höher lag als die der Männer. Die Betroffenheitsquote zeigt dagegen an, dass Frauen sogar eine niedrigere Wahrscheinlichkeit hatten arbeitslos zu werden als Männer. Ein möglicher und häufig zitierter Erklärungsansatz für die lange Arbeitslosigkeitsdauer ostdeutscher Frauen ist der Wegfall von Kinderbetreuungseinrichtungen, der die Mobilität der ostdeutschen Frauen gesenkt und somit deren Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten eingeschränkt haben könnte.

Solche starken geschlechtsspezifischen Unterschiede bezüglich der Arbeitslosigkeitsdauer sind für Westdeutschland nicht zu beobachten (vgl. Abbildung 5.4.2.2-3). Zwar liegt auch hier die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von Frauen über der der Männer, diese lag aber beispielsweise für das Jahr 1999 mit 35,1 Wochen nur um 3,5 Wochen über der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer der Männer.

Abbildung 5.4.2.2-3:  
Komponentenzerlegung der Arbeitslosenquote<sup>a</sup> in Westdeutschland



<sup>a</sup> Arbeitslose bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

Das Phänomen, dass sich die Betroffenheitsquote in Ostdeutschland seit 1996 zugunsten der Frauen entwickelt, d. h. die Frauen ein geringeres Risiko aufweisen arbeitslos zu werden, ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass es einen Sortierprozess gegeben hat: Frauen mit nur geringer Qualifikation haben sich nach langer Arbeitslosigkeit vom Arbeitsmarkt zurückgezogen, während Frauen mit höherer Qualifikation beschäftigt geblieben sind bzw. schnell wieder Arbeit gefunden haben (HUNT (1999)).

Diese Hypothese findet in Tabelle 5.4.2.2-1 Unterstützung. Hier wird die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen dargestellt, wobei zwischen Männern und Frauen differenziert wird. Hier zeigt sich, dass der Anteil von Frauen ohne abgeschlossene Berufsausbildung seit 1991 in Ostdeutschland abgenommen hat. Dagegen hat der Anteil der Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung eher zugenommen. Bei den westdeutschen Frauen ist eine ähnliche Entwicklung festzustellen, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Anteil der Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Westdeutschland mehr als doppelt so hoch ist als in Ostdeutschland.

Tabelle 5.4.2.2-1:  
Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen<sup>a</sup> nach Geschlecht  
- in % -

	Ostdeutschland					Westdeutschland	
	1991	1995	1996	1997	1998	1991	1998
	Frauen						
Ohne Ausbildung	8,8	7,7	7,7	8,0	7,6	26,1	20,5
Lehre/Berufsfachschule	60,7	61,0	61,3	61,3	60,6	60,5	62,5
Fachschule	21,7	19,6	18,6	18,4	18,4	4,6	4,7
Fachhochschule	1,5	3,1	3,7	3,6	4,1	2,5	3,9
Universität	7,3	8,6	8,8	8,8	9,3	6,3	8,4
	Männer						
Ohne Ausbildung	5,9	5,8	5,9	6,7	7,1	15,0	15,7
Lehre/Berufsfachschule	62,9	64,0	54,1	63,9	63,7	58,9	56,0
Fachschule	17,8	14,7	12,9	13,0	12,8	11,2	10,9
Fachhochschule	2,6	4,1	4,7	4,9	4,8	5,5	7,3
Universität	10,8	11,5	11,4	11,4	11,8	8,4	10,1

<sup>a</sup> Erwerbspersonen ohne Auszubildende, einschließlich Soldaten.

Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

Noch deutlicher wird die Hypothese, dass ein Sortierprozess innerhalb ostdeutscher Arbeitnehmerinnen stattgefunden hat, wenn man die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in Ostdeutschland betrachtet (vgl. Tabelle 5.4.2.2-2): Der Qualifikationsanstieg bei den Frauen fällt sehr viel deutlicher aus als bei den Männern. Dies kann die Erhöhung der Beschäftigungsstabilität der Frauen bzw. den Rückgang der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit erklären.

In Tabelle 5.4.2.2-3 ist abschließend die Struktur der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland nach Geschlecht dargestellt. In der erste Spalte bestätigt sich das Ergebnis der höheren Arbeitslosigkeitsdauer von Frauen: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen war im Jahr 2001 unter den arbeitslosen Frauen um mehr als 10 Prozentpunkte höher als unter den Männern. Auch am Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie mit gesundheitlichen Einschränkungen, der bei arbeitslosen Frauen niedriger ist als bei den arbeitslosen Männern, bestätigt sich die Hypothese, dass sich (wahrscheinlich insbesondere verheiratete) Frauen mit geringen Arbeitsmarktchancen aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben.

Tabelle 5.4.2.2-2:  
Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen<sup>a</sup> nach Geschlecht  
- in % -

	Ostdeutschland					Westdeutschland	
	1991	1995	1996	1997	1998	1991	1998
	Frauen						
Ohne Ausbildung	6,9	4,8	4,7	4,5	4,2	24,6	17,8
Lehre/Berufsfachschule	60,0	58,8	59,3	58,7	58,3	61,8	64,4
Fachschule	23,7	22,7	21,5	21,8	21,5	4,6	4,8
Fachhochschule	1,6	3,6	4,4	4,4	4,9	2,6	4,2
Universität	7,9	10,1	10,2	10,6	11,0	6,4	8,9
	Männer						
Ohne Ausbildung	4,8	4,1	4,0	4,0	4,5	14,5	12,9
Lehre/Berufsfachschule	63,1	63,9	64,9	63,5	63,3	59,6	57,0
Fachschule	18,3	15,6	13,9	14,4	13,9	11,7	11,6
Fachhochschule	2,7	4,3	5,1	5,5	5,4	5,6	7,8
Universität	11,1	12,0	12,2	12,5	13,0	8,6	10,7

<sup>a</sup> Erwerbstätige ohne Auszubildende, einschließlich Soldaten.

Quellen: IAB (2000); Berechnungen des ZEW.

Tabelle 5.4.2.2-3:  
Struktur der Arbeitslosen nach Geschlecht in Ostdeutschland<sup>a</sup>  
- in % -

	Langzeit-arbeitslos		Älter als 50 Jahre		Jünger als 25 Jahre		Ohne Berufs-ausbildung		Gesundheitlich eingeschränkt		Ausländer	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
1992	26,0	21,5	23,6	20,3	10,8	16,4	23,1	24,9	8,7	12,5	.	.
1993	35,0	22,7	25,3	24,1	10,7	13,7	22,3	24,8	8,3	12,8	.	.
1994	39,9	24,1	27,8	27,7	10,2	13,6	19,8	21,9	9,8	15,8	.	.
1995	34,7	18,5	29,9	28,5	9,6	13,7	20,4	22,1	11,7	17,6	.	.
1996	32,9	18,2	30,9	30,0	9,4	13,7	20,5	21,2	13,6	18,8	.	.
1997	35,0	22,5	30,6	29,1	9,3	14,8	20,0	22,6	14,2	19,4	1,2	2,9
1998	41,2	25,9	32,7	29,0	10,0	15,8	20,9	23,3	16,2	20,6	1,6	3,3
1999	36,4	25,2	31,9	30,9	9,4	14,8	20,4	23,5	16,7	22,8	1,7	3,3
2000	41,8	28,1	30,2	27,0	10,5	16,7	21,2	23,7	18,2	23,3	1,9	3,3
2001	41,1	29,2	28,9	26,0	10,5	15,9	20,2	22,9	18,7	24,3	1,9	3,2

<sup>a</sup> Bestand Ende September des jeweiligen Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

### 5.4.2.3 Arbeitslosenquoten nach Alter

In Tabelle 5.42.3-1 sind altersspezifische Arbeitslosenquoten für Ost- und Westdeutschland dargestellt. Da zur Berechnung der Arbeitslosenquoten die übliche Basis „Erwerbspersonen“ nicht zur Verfügung steht, wird die jeweilige Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen herangezogen. Dies dürfte die Arbeitslosenquote tendenziell überschätzen.

Tabelle 5.4.2.3-1:  
Altersspezifische Arbeitslosenquoten<sup>a</sup>  
- in % -

	Ost				West					
	1997	1998	1999	2000	1985	1989	1997	1998	1999	2000
< 20 Jahre	16,8	15,0	15,4	16,0	8,9	4,2	10,2	9,4	8,7	8,1
20 bis 24 Jahre	21,9	21,5	21,5	24,1	11,5	6,8	11,9	10,8	9,9	9,2
25 bis 29 Jahre	17,8	15,0	16,2	17,2	11,0	8,2	9,0	7,8	7,5	7,0
30 bis 34 Jahre	17,3	14,7	16,2	16,7	8,9	8,1	9,6	8,4	7,9	7,1
35 bis 39 Jahre	18,8	16,1	17,7	17,5	7,7	6,6	10,3	9,3	8,9	7,9
40 bis 44 Jahre	18,1	15,6	18,1	18,2	5,4	5,5	10,1	9,4	9,2	8,2
45 bis 49 Jahre	22,0	18,4	20,5	19,7	6,1	5,3	10,7	10,1	9,7	8,8
50 bis 54 Jahre	20,6	18,2	22,2	23,6	7,3	8,1	12,0	12,3	12,5	12,0
55 bis 59 Jahre	37,2	33,4	35,5	28,5	11,7	12,7	23,0	22,4	21,8	18,7
> 60 Jahre	21,6	33,9	37,3	32,9	9,2	10,9	18,8	20,5	22,1	21,0
Insgesamt	21,0	18,6	20,6	20,2	9,5	8,0	11,7	10,9	10,6	9,6

<sup>a</sup> Bestand Ende September des jeweiligen Jahres. Da als Basis sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum 30.6. und Arbeitslose zum 30.9. des jeweiligen Jahres benutzt werden, sind Abweichungen der Gesamtquote möglich.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ist die Arbeitslosenquote unter älteren Arbeitnehmern am höchsten. Die Jugendarbeitslosenquote in Westdeutschland liegt in allen hier betrachteten Jahren unter der gesamten Arbeitslosenquote aller Altersklassen. Sie hat jedoch in den neunziger Jahren – nachdem sie in den achtziger Jahren abgenommen hatte – wieder stark zugenommen. Für Ostdeutschland ist dagegen gerade in der Altersklasse der 20- bis 24-Jährigen eine hohe – und im Jahr 2000 nochmals gestiegene – Arbeitslosenquote zu beobachten. Für diesen Anstieg dürften neben der demographischen Entwicklung Schwierigkeiten beim Übergang aus der Ausbildung in dauerhafte Beschäftigung verantwortlich sein (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2001), S. 148). Dies dürfte wiederum darauf zurückzuführen sein, dass oftmals betriebliche Ausbildung zu Berufen führt, die nur wenig nachgefragt werden, wie beispielsweise in Bau- und Fertigungsberufen. Es liegen gewisse Hinweise dafür vor, dass auch die extensive staatliche Förderung dazu führt, dass die betriebliche Ausbildung am Bedarf vorbeigeht, da die hierfür gewährten Subventionen von vielen Unternehmen nur als zusätzliche Einnahmequelle genutzt werden, indem die Ausbildung zu möglichst geringen Kosten

durchgeführt wird (LUTZ et al. (1999)). Diesen Sachverhalt sollte man nicht dahingehend vereinfachen, dass die Alternative zu einer (möglicherweise geförderten) inadäquaten Ausbildung das Fehlen einer Ausbildung ist. Es geht hier darum, die Zukunftschancen von Jugendlichen durch bedarfsgerechte Ausbildung zu verbessern, sei es durch adäquatere Fördermaßnahmen oder sei es dadurch, dass Jugendliche ermutigt werden, eine betriebliche Ausbildung in Westdeutschland aufzunehmen.

Da die Arbeitslosenquote der Altersklasse der 20- bis 24-Jährigen in Westdeutschland vergleichsweise gering ist, scheint eine verstärkte Förderung der regionalen Mobilität ostdeutscher Jugendlicher vor und nach der Ausbildung sinnvoll.

Die altersspezifischen Arbeitslosenquoten lassen sich wieder auf die Komponenten durchschnittliche Dauer und Betroffenheitsquote zurückführen. So dauerte es für die Altersklasse der 50- bis unter 65-Jährigen im Jahr 2000 im Durchschnitt 14,9 Monate bis sie ihre Arbeitslosigkeit beendet hatten, während alle Arbeitslosen nur 9,0 Monate benötigten. Dagegen war das Zugangsrisiko sehr viel geringer (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2001)). Gegenteiliges gilt dagegen für Arbeitslose unter 25 Jahre. Diese benötigten im Durchschnitt nur 4,2 Monate, bis sie die Arbeitslosigkeit verließen. Dafür ist deren Risiko arbeitslos zu werden weit überdurchschnittlich. Ähnliches zeigt sich für Westdeutschland (FRANZ (1999), Kapitel 9). Neben humankapitaltheoretischen Gründen (Akkumulation von Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen erhöht die Beschäftigungsstabilität) dürften dabei auch Kündigungsschutzregelungen sowie die Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld eine Rolle spielen. Die Strenge des (tarifvertraglichen) Kündigungsschutzes steigt mit dem Alter sowie der Betriebszugehörigkeitsdauer. Damit werden Kündigungen mit zunehmenden Alter und Betriebszugehörigkeitsdauer unwahrscheinlicher (ADDISON, TEIXEIRA (2001)). Auch die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld steigt mit dem Alter, wenn eine bestimmte Versicherungszeit erfüllt ist. Mikroökonomische Studien für Deutschland und andere Länder zeigen, dass die Anspruchsdauer von Arbeitslosenunterstützung einen deutlich expansiven Effekt auf die Arbeitslosigkeitsdauer hat (HAGEN, STEINER (2000), Kapitel 5.1.1 und 5.2.1).

#### **5.4.2.4 Jugendarbeitslosigkeit**

In Tabelle 5.4.2.4-1 ist die Struktur der Jugendarbeitslosigkeit dargestellt. Auffällig ist der gesunkene Frauenanteil in beiden Teilen Deutschlands. Langzeitarbeitslosigkeit (länger als zwölf Monate arbeitslos) spielt unter Jugendlichen eine vergleichsweise geringe Rolle.<sup>206</sup> Dieses Ergebnis entspricht der Erfahrung, dass zwar die Beschäftigungsstabilität junger Arbeitnehmer geringer ist (und damit deren Betroffenheitsquote höher), deren Arbeitslosigkeitsdauer aber ebenfalls geringer ist als bei älteren Arbeitnehmern.

Besorgniserregend ist der hohe Anteil von Jugendlichen, die die Schule verlassen, ohne mindestens einen Hauptschulabschluss erreicht zu haben (nicht in der Tabelle darge-

---

<sup>206</sup> Vgl. für eine ausführlichere empirische Analyse der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland *Zimmermann* (2000).

stellt). Dieser Anteil ist für Gesamtdeutschland von 7,7% im Schuljahr 1996/97 auf 8,3% im Schuljahr 1999/2000 gestiegen (vgl. LANG (2002)). Alle ostdeutschen Bundesländer liegen dabei über dem Bundesdurchschnitt.

Tabelle 5.4.2.4-1:  
Struktur der Jugendarbeitslosigkeit unter 25 Jahren<sup>a</sup>  
- in % -

	Frauen		Ausländer		> 6 Monate arbeitslos		> 12 Monate arbeitslos		ohne Berufs- ausbildung		Gesundheitlich eingeschränkt	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
1993	59,7	43,8		22,1	35,7	21,9	14,8	6,3	24,6	54,4		11,3
1994	60,2	44,7		22,6	34,4	24,4	15,0	8,7	23,4	56,2		10,5
1995	55,2	44,3		23,4	27,0	21,3	10,6	7,3	30,8	58,1		9,9
1996	50,4	42,7		24	26,4	23,9	9,3	7,5	38,3	58,9	8,9	9,0
1997	46,4	42,8	1,9	22,7	24,7	24,4	8,8	8,6	41,8	59,2	9,4	8,3
1998	44,0	44,1	2,2	21,6	18,9	18,4	7,1	7,1	44,1	60,8	8,9	8,5
1999	44,2	43,4	2,1	20,1	15,6	14,9	4,5	4,4	46,5	61,5	9,8	8,9
2000	41,4	42,7	1,8	18,2	19,5	15,1	5,5	4,3	45,0	62,0	10,5	9,7
2001	41,3	40,9	1,8	17,7	19,2	15,6	5,9	4,0	43,8	60,2	11,3	10,1

<sup>a</sup> Bestand Ende September des jeweiligen Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

#### 5.4.2.5 Ausländische Arbeitslose

Zwar ist der Anteil ausländischer Erwerbspersonen in Ostdeutschland immer noch viel geringer als in Westdeutschland, trotzdem erscheint es sinnvoll diese Personengruppe aufgrund deren besonderer Arbeitsmarktprobleme genauer zu betrachten. Allerdings liegen keine Angaben zu ausländischen Erwerbspersonen in Ostdeutschland (sehr wohl aber für Westdeutschland) vor. Aus diesem Grund wird hier die Summe aus sozialversicherungspflichtig beschäftigten und arbeitslosen Ausländern als Ersatz herangezogen. In Ostdeutschland betrug im Jahr 2000 der Ausländeranteil an den Arbeitslosen 2,5% und an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 0,8% (vgl. Tabelle 5.4.2.5-1). Damit betrug der Anteil an den so berechneten Erwerbspersonen nur 1,2%. Wenn man entsprechend die Summe aus sozialversicherungspflichtig beschäftigten und arbeitslosen Ausländern als Basis heranzieht, beträgt die Arbeitslosenquote der Ausländer im Jahr 2000 in Ostdeutschland 45,9%. In diesen Zahlen sind noch nicht die so genannten Spätaussiedler enthalten.<sup>207</sup> Damit lag die Arbeitslosenquote weit über der in Westdeutschland mit 18,5%.<sup>208</sup>

<sup>207</sup> Arbeitssuchende Ausländer werden nur dann statistisch als Arbeitslose erfasst, wenn sie sich erstens erlaubt in der Bundesrepublik aufhalten. Zweitens darf eine Arbeitsaufnahme nicht durch aufent-

Tabelle 5.4.2.5-1:  
Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von Ausländern  
- in % -

	1996	1997	1998	1999	2000
	Ostdeutschland				
Ausländeranteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
Ausländeranteil am Arbeitslosenbestand	1,2	1,9	2,1	2,4	2,5
Ausländeranteil an den Erwerbspersonen	0,6	1,0	1,1	1,2	1,2
Arbeitslosenquote <sup>a</sup>	35,1	38,5	40,7	43,8	45,9
	Westdeutschland				
Ausländeranteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	9,3	9,0	9,0	8,4	8,4
Ausländeranteil am Arbeitslosenbestand	17,2	17,3	17,4	17,3	17,3
Ausländeranteil an den Erwerbspersonen	10,1	10,0	10,0	9,4	9,3
Arbeitslosenquote <sup>a</sup>	18,9	20,7	20,3	20,3	18,5
Reguläre Arbeitslosenquote <sup>b</sup>	18,9	20,4	19,6	18,4	16,4

<sup>a</sup> Die Arbeitslosenquote ergibt sich als Bestand an arbeitslosen Ausländern bezogen auf die Summe aus sozialversicherungspflichtig beschäftigten und arbeitslosen Ausländern. – <sup>b</sup> Bei der „regulären“ Arbeitslosenquote sind die arbeitslosen Ausländer auf die entsprechenden abhängigen zivilen Erwerbspersonen bezogen.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

Die hohe Arbeitslosenquote von Ausländern im Vergleich zu Deutschen kann teilweise durch statistisch nachweisbare Merkmale, wie Alter, Geschlecht und Qualifikation erklärt werden (vgl. Tabelle 5.4.2.5-2). Über 56% aller ausländischen Arbeitslosen in Ostdeutschland haben keine abgeschlossene Berufsausbildung, während dieser Anteil bei den deutschen Arbeitslosen (ohne Spätaussiedler) bei 21,5% liegt. Gleichzeitig haben jedoch auch mehr arbeitslose Ausländer einen Universitätsabschluss. Bemerkenswert erscheint, dass ausländische Arbeitslose eine niedrigere Arbeitslosigkeitsdauer aufzuweisen scheinen. Allerdings handelt es sich hier nur um eine deskriptive Betrachtung, die nicht zu der Schlussfolgerung führen sollte, Ausländer hätten ein geringeres Risiko auf Langzeitarbeitslosigkeit als Deutsche. Aus mikroökonomischen Studien

haltsrechtliche Auflagen ausgeschlossen sein. Außerdem werden sie nur dann als Arbeitslose gezählt, wenn sie als genehmigungspflichtige Arbeitnehmer im Besitz einer gültigen Erlaubnis nach §285 SGB III sind oder Anspruch auf die Erteilung einer Arbeitsberechtigung gemäß § 286 SGB III haben. Asylbewerber gelten nur dann als arbeitslos, wenn sie vorher beschäftigt waren und Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Darüber hinaus müssen Ausländer die gewöhnlichen Bedingungen, wie beispielsweise die der Arbeitsbereitschaft erfüllen, um als arbeitslos zu gelten.

208 In der letzten Zeile der Tabelle 5.4.2.5-1 ist für Westdeutschland die Arbeitslosenquote aufgeführt, die sich bei regulärer Errechnung ergibt, was für Westdeutschland möglich ist. Es zeigt sich, dass die mit der Basis „Summe aus sozialversicherungspflichtig beschäftigten und arbeitslosen Ausländern“ errechnete Arbeitslosenquote, etwas höher ist als die mit der Basis „abhängige zivile Erwerbspersonen“.

für Westdeutschland ist bekannt, dass Ausländer – bei sonst gleichen Charakteristika wie Alter, Geschlecht und Qualifikation – eine niedrigere Abgangsrate in Beschäftigung haben als Deutsche (HAGEN, STEINER (2000), S.101). Aufgrund zu geringer Fallzahlen wurden Ausländer bisher allerdings nicht in die mikroökonomischen Analysen für Ostdeutschland einbezogen. Deshalb sind auch keinerlei Aussagen darüber möglich, ob und inwieweit die Arbeitslosigkeit von Ausländern dort auch auf zu geringe Sprachkenntnisse oder gar Diskriminierung zurückgeführt werden kann.

Tabelle 5.4.2.5-2:

Struktur arbeitsloser Ausländer im Vergleich mit arbeitslosen Deutschen in Ostdeutschland

	1998		1999		2000	
	Ausländer	Deutsche <sup>a</sup>	Ausländer	Deutsche <sup>a</sup>	Ausländer	Deutsche <sup>a</sup>
<i>Qualifikation</i>						
ohne Berufsausbildung	55,8	21,3	55,5	20,6	56,5	21,5
Lehre, (Berufs-) Fachschule	35,1	74,6	35,1	75,2	34,2	74,7
Fachhochschule	1,1	1,0	1,2	1,1	1,2	1,1
Universität	8,1	3,1	8,2	3,1	8,1	2,8
<i>Frauenanteil</i>	37,8	56,0	38,4	55,9	39,2	53,3
<i>Altersstruktur</i>						
unter 25 Jahre	11,8	12,5	10,1	11,9	9,6	13,6
über 50 Jahre	62,7	31,9	15,8	32,0	15,8	29,0
<i>Bisherige Arbeitslosigkeitsdauer</i>						
< 3 Monate	38,1	29,1	34,9	28,9	35,1	28,4
≥ 12 Monate	25,9	34,8	26,3	31,6	27,1	35,4

<sup>a</sup> Deutsche ohne Spätaussiedler.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

#### 5.4.2.6 Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit

In Tabelle 5.4.2.6-1 wird nun abschließend ein Überblick zur Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit gegeben. Dies stellt somit gleichzeitig eine Zusammenfassung einiger schon erläuterten Punkte dar. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Falle erneuter Arbeitslosigkeit Langzeitarbeitslose in Kurzzeitarbeitslose umdefiniert werden. Demnach handelt es sich bei Langzeitarbeitslosen in Ostdeutschland auch schlicht um Arbeitslose, die innerhalb der letzten 12 Monate nicht an einer Maßnahme teilgenommen haben.

Aus dem Vergleich mit dem Gesamtbestand an Arbeitslosen (vgl. Tabelle 5.4.1-1) ergibt sich, dass ältere Arbeitslose und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen den größten Anteil an den Langzeitarbeitslosen ausmachen. Ebenfalls zeigt sich, dass



jüngere Arbeitslose in West- und Ostdeutschland nur selten langzeitarbeitslos werden, d. h., den meisten Jugendlichen gelingt innerhalb der ersten zwölf Monate der Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Zwar sind in Ostdeutschland fast 22% der langzeitarbeitslosen Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung; diese Zahl ist aber nur geringfügig größer als deren Anteil an dem Gesamtbestand der Arbeitslosen, d. h., das Fehlen einer Berufsausbildung scheint kein besonderer Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit zu sein. Ähnliche Beobachtungen ergeben sich für Westdeutschland. Dies ist wieder ein Hinweis dafür, dass geringe Qualifikation vor allem zu niedriger Beschäftigungsstabilität, d. h. hohen Betroffenheitsquoten, führt. Der Anteil der Frauen unter den Langzeitarbeitslosen sank in Ostdeutschland von 76,7% im Jahr 1995 auf 60,2% im Jahr 2001.

Tabelle 5.4.2.6-1:  
Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit<sup>a</sup>  
- in % -

	Frauen		> 2 Jahre arbeitslos		>50 Jahre		< 25 Jahre		Ohne Berufsausbildung		Gesundheitlich eingeschränkt	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
1993		46,4	32,7	44,0	36,1	52,8	5,7	3,4		51,8		40,3
1994		44,8	42,3	40,6	37,5	49,9	4,9	3,6		50,2		36,4
1995	76,7	44,5	46,4	48,9	41,3	54,2	4,1	2,8	25,3	50,0	15,8	36,2
1996	72,7	44,5	41,6	50,2	41,1	53,5	3,8	3,0	24,8	49,1	18,6	35,1
1997	68,2	44,1	35,1	48,3	44,7	50,8	3,4	3,0	23,2	48,2	19,1	33,9
1998	66,5	44,6	41,8	54,3	41,5	53,1	2,6	2,2	22,9	47,8	23,6	35,1
1999	64,3	45,2	49,4	57,3	46,2	55,3	1,7	1,3	22,6	47,4	26,0	36,8
2000	62,5	45,7	44,1	56,0	42,1	55,6	2,1	1,3	23,1	48,0	26,6	38,0
2001	60,2	46,3	49,9	56,9	37,9	52,9	2,2	1,5	21,6	47,6	27,5	38,9

<sup>a</sup> Bestand Ende September des jeweiligen Jahres.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des ZEW.

### 5.4.3 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der deskriptiven Analyse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Bezüglich der Struktur der Arbeitslosigkeit lässt sich feststellen, dass Arbeitslose in Ostdeutschland im Durchschnitt mit weniger Risikofaktoren, wie fehlender Berufsausbildung, höherem Alter und gesundheitlichen Einschränkungen, ausgestattet sind als in Westdeutschland. Dies ist schlicht auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Arbeitslosenbestand in Ostdeutschland viel höher ist als in Westdeutschland.

Der Frauenanteil an den Arbeitslosen sinkt in Ostdeutschland seit 1994 und lag im Jahr 2001 bei 60,2%. Diese Entwicklung dürfte auch durch den Rückgang der Erwerbsbeteiligung und den Rückzug in die Stille Reserve beeinflusst sein. Der Anteil der Langzeit-

arbeitslosen ist in Ostdeutschland weiter steigend (2001: 35,4%), während er in Westdeutschland im Jahr 2001 deutlich gesunken ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktive Arbeitsmarktpolitik im Falle erneuter Arbeitslosigkeit Langzeitarbeitslose in Kurzzeitarbeitslose „umdefiniert“ werden. Aus diesem Grund ist der Indikator „Anteil der Langzeitarbeitslosen“ mit Vorsicht zu interpretieren. Auch der Anteil der älteren Arbeitslosen geht in den letzten zwei Jahren sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zurück.

Die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland in den neunziger Jahren überdurchschnittlich gestiegen. Im Jahr 1998 lag sie in Ostdeutschland (Westdeutschland) bei 53% (23%). Es liegen Hinweise dafür vor, dass die hohe Arbeitslosenquote Geringqualifizierter weniger auf erhöhte Arbeitslosigkeitsdauer als viel mehr auf deren häufige Arbeitslosigkeit, d. h. geringe Beschäftigungsstabilität zurückgeführt werden kann. Neben dem inzwischen auch für Deutschland häufig empirisch nachgewiesenen substitutiven Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt und der Nachfrage nach Geringqualifizierten dürfte das Ergebnis auf die höhere Lohnelastizität bei Geringqualifizierten zurückzuführen sein: Hohe Lohnsteigerungen führen vor allem zu einem Rückgang der Nachfrage nach niedrigeren Qualifikationen. Darüber hinaus ist die hohe Konjunkturreagibilität der Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsausbildung bemerkenswert, was auch auf deren geringe Beschäftigungsstabilität zurückgeführt werden kann. Allerdings gibt es in Ostdeutschland nur wenige Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung: Während im Jahr 1998 ca. 18% aller westdeutschen Erwerbspersonen keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, waren es in Ostdeutschland nur 7,3%. Insgesamt dürfte die formale Qualifikation der Erwerbspersonen in Ostdeutschland nicht hinter der in Westdeutschland liegen. Von der formalen Qualifikation zu unterscheiden ist aber das Humankapital, das die Erwerbspersonen tatsächlich am Arbeitsmarkt verwerten können. Dieses besteht auch aus den Berufserfahrungen in den ausgeübten Tätigkeiten.

Für Ostdeutschland ist von einem hohen Niveau der Arbeitslosenquote der Frauen eine Konvergenz hin zu der der Männer zu beobachten. Die Arbeitslosenquote der Frauen betrug im Jahr 2001 ca. 19,4%, während die der Männer bei 18,4% lag. Die höhere Arbeitslosenquote der Frauen im Vergleich zu den Männern in Ostdeutschland ist auf deren längere Arbeitslosigkeitsdauer zurückzuführen. Dagegen liegt das Risiko arbeitslos zu werden bei ostdeutschen Frauen seit 1996 unter dem ostdeutscher Männer. Dies lässt sich möglicherweise durch einen Sortierprozess erklären: Frauen mit niedriger Qualifikation haben sich stärker aus dem Erwerbsleben bzw. in die Stille Reserve zurückgezogen als Männer. Dies kann einen Anstieg der Beschäftigungsstabilität erklären.

Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ist die Arbeitslosenquote unter älteren Arbeitnehmern am höchsten. Für Ostdeutschland ist darüber hinaus in der Altersklasse der 20- bis 24-Jährigen eine hohe – und im Jahr 2000 nochmals gestiegene – Arbeitslosenquote zu beobachten. Für diesen Anstieg dürften neben der demographischen Entwicklung, Schwierigkeiten beim Übergang aus der Ausbildung in dauerhafte Beschäftigung

verantwortlich sein. Inwieweit die inadäquate Förderung der betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildung hierbei eine Rolle spielt, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland lässt sich zeigen, dass ältere Arbeitnehmer zwar ein geringeres Risiko haben arbeitslos zu werden als junge Arbeitnehmer, dafür ist deren Arbeitslosigkeitsdauer aber viel höher; dass heißt, ältere Arbeitnehmer haben geringere Wiederbeschäftigungschancen. Neben humankapitaltheoretischen Gründen (Akkumulation von Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen erhöht die Beschäftigungsstabilität) dürften dabei auch (tarifvertragliche) Kündigungsschutzregelungen sowie die Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld eine Rolle spielen. Die Strenge des Kündigungsschutzes steigt mit dem Alter sowie der Betriebszugehörigkeitsdauer. Damit werden Kündigungen mit zunehmenden Alter unwahrscheinlicher. Auch die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld steigt mit dem Alter. Mikroökonomische Studien für Deutschland und andere Länder zeigen, dass die Anspruchsdauer von Arbeitslosenunterstützung einen deutlich expansiven Effekt auf die Arbeitslosigkeitsdauer hat.

Die Arbeitslosenquote von Ausländern liegt in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch wie die gesamte Arbeitslosenquote. Allerdings ist der Ausländeranteil an den Erwerbspersonen in Ostdeutschland relativ gering. Er liegt bei nur ca. einem Prozent, während er in Westdeutschland bei ca. 9% liegt. Aus mikroökonomischen Studien für Westdeutschland ist bekannt, dass die Arbeitslosigkeit von Ausländern – bei gegebenen arbeitsmarktrelevanten Charakteristika wie Alter, Ausbildung und Geschlecht – auf geringere Wiederbeschäftigungschancen zurückzuführen ist. Dies wird bei deskriptiven Betrachtungen nicht deutlich.

## **5.5 Determinanten der Arbeitsnachfrage auf betrieblicher Ebene**

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Beschäftigung auf der betrieblichen Ebene untersucht. Durch die einzelwirtschaftliche Betrachtung soll aufgezeigt werden, welche Faktoren sich nachteilig bzw. vorteilhaft auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken. Die Auswertungen beruhen auf den Daten des IAB-Betriebspanels, in dem seit 1996 auch ostdeutsche Betriebe enthalten sind.

Zwischen 1995 und 2000 haben die in diesem Zeitraum existierenden ostdeutschen Betriebe<sup>209</sup> im Durchschnitt ihre Beschäftigung um rund 14,5% reduziert. Auffallend ist dabei, dass der Medianwert bei 0,0% lag. Das heißt, immerhin 50% der ostdeutschen Betriebe wiesen im Jahr 2000 die gleiche oder eine höhere Anzahl der Beschäftigten auf als 1995. Allerdings handelt es sich hierbei vorwiegend um kleine Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten. Bei den westdeutschen Betrieben betrug der Beschäftigungsab-

---

<sup>209</sup> Betriebe, die nach 1995 geschlossen wurden bzw. keinen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aufwiesen, werden in der Untersuchung nicht betrachtet. Für die Ermittlung der Wachstumsrate wurde die Differenz der logarithmierten Beschäftigungszahlen für die Jahre 1995 und 2000 herangezogen. Die Ergebnisse sind auf der Basis der im IAB-Betriebspanel angegebenen Panelgewichte für Betriebe hochgerechnet.

bau im betrachteten Zeitraum hingegen durchschnittlich 5,9%. Auch hier lag der Medianwert aber bei 0,0%.

Betrachtet man einzelne Betriebsgrößenklassen, lässt sich lediglich bei den Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland ein leichter Beschäftigungszuwachs feststellen. Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt der Beschäftigungsabbau zu, wobei die ostdeutschen Betriebe weitaus stärker hiervon betroffen sind (vgl. Tabelle 5.5-1).

Tabelle 5.5-1:  
Entwicklung der Beschäftigung zwischen 1995 und 2000, hochgerechnete Ergebnisse  
- in % -

Im Jahr 1995: Betriebe mit .... Beschäftigten	Veränderung der Beschäftigung; (Zahlen in Klammern: Medianwerte)			
	Ostdeutsche Betriebe		Westdeutsche Betriebe	
1 bis 9	1,2	(0,0)	0,3	(0,0)
10 bis 49	-38,8	(-25,8)	-14,3	(-8,7)
50 bis 249	-37,6	(-21,4)	-32,9	(-9,2)
≥ 250	-51,9	(-20,6)	-14,1	(-8,5)
Insgesamt	-14,5	(0,0)	-5,9	(0,0)

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Eine Erklärung dafür, dass größere ostdeutsche Betriebe auch im Vergleich mit größeren westdeutschen Betrieben schlechter abschneiden, könnte sein, dass es sich bei diesen Betrieben um ältere schon vor der Wende bestehende Betriebe handelt, die den Anpassungsprozess an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse noch nicht abgeschlossen haben. Führt man Regressionen durch, bei denen für Wirtschaftszweige und Größenklassen kontrolliert wird, weisen ehemalige DDR-Betriebe tatsächlich einen um 10,8 Prozentpunkte höheren Beschäftigungsabbau auf als die nach 1989 gegründeten ostdeutsche Betriebe. Es gilt allerdings auch bei Berücksichtigung des Betriebsalters, dass größere ostdeutsche Betriebe im Vergleich zu kleineren ostdeutschen Betrieben im größeren Umfang Beschäftigung abgebaut haben. In Westdeutschland fallen die Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung zwischen großen und kleinen Betrieben etwas geringer aus.

Vergleicht man in den Regressionen die nach 1989 gegründeten ostdeutschen Betriebe mit den westdeutschen Betrieben unter Berücksichtigung von Wirtschaftszweig- und Betriebsgrößenvariablen, ergeben sich zwischen den jungen ostdeutschen und den westdeutschen Betrieben keine signifikanten Unterschiede (vgl. Anhangtabelle A5.5-1, Regression 1).<sup>210</sup> Dagegen haben ehemalige DDR-Betriebe einen um ca. 10,7% stärkeren

<sup>210</sup> Führt man die Regressionen für die einzelnen Größenklassen getrennt durch, ergibt sich lediglich bei den Betrieben mit mindestens 250 Beschäftigten ein Unterschied zwischen den neuen ostdeutschen

ren Beschäftigungsabbau als westdeutsche Betriebe zu verzeichnen (vgl. Anhangtabelle A5.5-1, Regression 2).

Es lässt sich somit festhalten, dass die schlechtere Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland bei den seit 1995 bestehenden Betrieben vorwiegend auf die Anpassungsprobleme in ehemaligen DDR-Betrieben zurückzuführen ist. Allerdings hätte man einen Aufholprozess erwartet, bei dem die neuen ostdeutschen Betriebe ein positives Beschäftigungswachstum aufweisen und wenigstens teilweise den Beschäftigungsabbau in den alten Betrieben kompensieren.

Tabelle 5.5-2:

Veränderung der Beschäftigung zwischen 1995 und 2000 bei ostdeutschen Betrieben, hochgerechnete Ergebnisse

- in % -

Branche	Ostdeutschland	Westdeutschland
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	-13,7	- 0,1
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	-47,4	-45,3
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	0,0	9,5
Verbrauchsgütergewerbe	-6,5	-1,4
Produktionsgütergewerbe	-16,3	-3,2
Investitions- und Gebrauchsgütergewerbe	-3,3	-8,3
<i>Verarbeitendes Gewerbe</i>	-4,9	-2,2
Baugewerbe	-47,0	-19,0
Handel, Instandhaltung, Reparatur	-6,1	-3,3
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	0,0	-14,4
Kredit- und Versicherungsgewerbe	24,9	-7,5
Gastgewerbe	-23,0	-5,0
Erziehung und Unterricht	-25,3	4,9
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	8,5	3,9
Datenverwaltung und Datenbanken; Forschung und Entwicklung	*	*
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	14,2	0,1
Grundstücks- und Wohnungswesen	39,8	1,3
Vermietung beweglicher Sachen, Sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-30,8	-13,8
Sonstige Dienstleistungen	1,9	-13,4
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	-50,7	-7,8

\* Zu geringe Anzahl von Betrieben in der Stichprobe.

Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis des IAB-Betriebspanels.

Betrieben und westdeutschen Betrieben. Die neuen ostdeutsche Großbetriebe haben – wie die ehemaligen DDR-Großbetriebe – einen um ca. 16% höheren Beschäftigungsabbau als die westdeutschen Großbetriebe.

Während sich bei einigen ökonomischen Größen die Kapitalverflechtung mit westdeutschen oder ausländischen Unternehmen als vorteilhaft erweist, gilt dies bei der Beschäftigungsentwicklung nicht. Die ostdeutschen Betriebe in westdeutschem oder ausländischem Besitz erzielen im Vergleich zu den unabhängigen ostdeutschen Betrieben kein höheres Beschäftigungswachstum.

Betrachtet man die einzelnen Branchen, ergeben sich bei der Beschäftigungsentwicklung ähnliche Muster in Ost- und Westdeutschland. Die Branchen, die in Westdeutschland eine besonders schlechte bzw. gute Beschäftigungsentwicklung aufweisen, schneiden auch in Ostdeutschland zumeist besonders schlecht bzw. gut ab. Ausnahmen sind das Kreditgewerbe, die Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung sowie das Grundstücks- und Wohnungswesen, bei denen in Ostdeutschland wesentlich höhere Wachstumsraten bei der Beschäftigung vorliegen. Dagegen haben die Betriebe im Wirtschaftszweig Erziehung und Unterricht sowie die Betriebe des öffentlichen Sektors einen höheren Beschäftigungsabbau als die entsprechenden Betriebe in Westdeutschland zu verzeichnen.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit Zusammenhänge zwischen unternehmerischen Aktivitäten und der Arbeitsnachfrage bestehen. Im Einzelnen wird geprüft, ob Firmen mit moderner technischer Ausstattung, mit Innovationen, mit FuE-Aktivitäten bzw. Marktbeobachtung eine günstigere Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Zudem wird analysiert, wie sich die Lohnentwicklung und die Branchentarifbindung auf die Beschäftigung auswirken.

#### *Technologische Ausstattung und Innovationen*

Von besonderem Interesse sind unternehmerische Aktivitäten, die zu Produktivitätssteigerungen oder Qualitätssteigerungen bei den Produkten führen können. In Folge solcher Steigerungen erhöhen möglicherweise Betriebe ihre Produktion und ihre Arbeitsnachfrage.

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung galt es, den Modernitätsgrad bei den ostdeutschen Anlagen und Geschäftsausstattungen zu erhöhen. Rund 64% der ostdeutschen Betriebe verfügten nach ihren eigenen Einschätzungen im Jahr 1996 über einen – im Vergleich zur Konkurrenz – modernen Kapitalstock. Bis zum Jahr 2000 hat sich dieser Anteil nur unwesentlich erhöht und entspricht ungefähr dem Anteil in Westdeutschland. Die ostdeutschen Betriebe, die schon 1996 im Vergleich zu ihrer Konkurrenz einen modernen Kapitalstock aufwiesen wie auch die Betriebe, die zwischen 1996 und 2000 eine Modernisierung vornahmen, haben ein um ca. 12 Prozentpunkte höheres Beschäftigungswachstum als Betriebe, die weiterhin oder jetzt mit veralteten Anlagen produzieren (vergleiche Anhangtabelle A5.5-2).

Neben der Erneuerung der Produktionsanlagen ist es wichtig, dass die Betriebe neue Produkte entwickeln bzw. neue Produkte in ihr Sortiment aufnehmen und sich den Erfordernissen des Marktes anpassen. In der Erhebung von 1998 wurden die Betriebe nach ihren FuE-Aktivitäten und der Erneuerung ihrer Produktpalette zwischen 1996 und 1998

gefragt. Tabelle 5.5-3 zeigt, dass zwischen ost- und westdeutschen Betrieben keine größeren Unterschiede bei den FuE- und Innovationsaktivitäten bestehen (vgl. hierzu genauer auch Kapitel 3.3.2). Rund 5% der Betriebe führen nach Angaben des IAB-Panels FuE durch; im Verarbeitenden Gewerbe beträgt der Anteil der FuE durchführenden Betriebe in Ost und West 13%. Über 87% der FuE durchführenden Betriebe weisen auch Innovationen auf. Der Schwerpunkt liegt bei den FuE durchführenden Betrieben jedoch nicht bei der Einführung von Marktneuheiten (ca. 32% der FuE-Betriebe), sondern bei der Verbesserung und Weiterentwicklung der schon vorhandenen Produktpalette (ca. 82% der FuE-Betriebe).

Tabelle 5.5-3:  
FuE-Aktivitäten 1998 und Produkterneuerung zwischen 1996 und 1998  
- Anteile in % -

Betriebe mit...	Ostdeutsche Betriebe	Westdeutsche Betriebe
FuE-Aktivitäten	4	4
erbesserten oder weiterentwickelten Produkten	25	29
für den Betrieb neuen Produkten	22	19
Marktneuheiten	7	7
zusammen (verbesserte oder weiterentwickelte Produkte und/oder neue Produkte und/oder Marktneuheiten)	35	35

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Aber auch ohne FuE sind die Betriebe in der Lage, ihre Produkte zu verbessern bzw. zu erneuern. Rund ein Drittel der Betriebe ohne FuE hat zwischen 1996 und 1998 Innovationen durchgeführt.

Ehemalige DDR-Betriebe sind bei allen Innovationsformen schwächer vertreten als die neu entstandenen ostdeutschen Betriebe; auch produzieren sie häufiger mit einem veralteten Kapitalstock. Lediglich bei den FuE-Aktivitäten besteht kein Unterschied. Bei den ostdeutschen Töchtern von westdeutschen bzw. ausländischen Unternehmen liegen die Anteile bei den einzelnen Innovationsformen höher: Ca. 52% dieser Betriebe sind innovativ, während bei den unabhängigen ostdeutschen Betrieben der Anteil der Innovatoren bei 33% liegt.<sup>211</sup>

Bei der Schätzung der Beschäftigungsentwicklung erweisen sich bei den ostdeutschen Betrieben die Verbesserung bzw. Weiterentwicklung bestehender Produkte sowie die Aufnahme von neuen, jedoch schon am Markt vorhandenen Produkten als positive Einflussfaktoren. Die Einführung von Marktneuheiten sowie die Durchführung von FuE wirken sich (bei Berücksichtigung der beiden anderen erwähnten Innovationsformen) nicht auf das Beschäftigungswachstum aus.

<sup>211</sup> Bei den Probitschätzungen, bei denen für Wirtschaftszweige und Größe kontrolliert wird, weisen die Töchter eine ca. 12 Prozentpunkte höhere Innovationsneigung auf.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ostdeutsche Betriebe mit Innovationen beim Beschäftigungswachstum im Zeitraum 1996 bis 1998 um ca. zehn Prozentpunkte besser abschneiden als Nichtinnovatoren. In Westdeutschland haben Innovatoren ein ca. 8 Prozentpunkte höheres Beschäftigungswachstum als Nichtinnovatoren.

### *Marktbeobachtung*

Im engen Zusammenhang mit den Innovationsaktivitäten stehen die Markt- und Absatzbeobachtungen. Auf neue Entwicklungen auf den Märkten, neue Kundenwünsche, neue Produkte der Konkurrenten etc. kann man durch Marktbeobachtung frühzeitig reagieren. Diese Aktivität spielt bei ostdeutschen Betriebe eine große Bedeutung: Rund 37% gaben 1998 an, dass sich ihr Betrieb mit Markt- und Absatzbeobachtungen befasst. Dagegen sind lediglich 22% der westdeutschen Betriebe in der Markt- und Absatzforschung aktiv.

Die Marktbeobachtung wirkt sich jedoch nicht direkt auf das Beschäftigungswachstum aus. Bei den Regressionen lässt sich kein signifikanter Einfluss feststellen. Allerdings führt ein großer Anteil der Innovatoren Markt- und Absatzforschung durch. Markt- und Absatzforschung scheinen häufig eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine positive Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland zu sein.

### *Branchentarifbindung und Löhne*

Zentral für die Arbeitsnachfrage der Betriebe ist die Lohnentwicklung. Soweit die Betriebe an Branchentarifverträge gebunden sind, ist die Möglichkeit, auf betriebliche Umstände bei der Lohnbestimmung einzugehen, eingeschränkt. Bei den ostdeutschen Betrieben sind ca. 23% an einen Branchentarifvertrag gebunden, wobei dieser Anteil bei den Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten auf 66% steigt. In Westdeutschland gelten im Jahr 2000 bei ca. 45% der Betriebe Branchentarifverträge; bei den großen Betrieben steigt dieser Anteil auf 75%.

Tabelle 5.5-4:  
Tarifbindung der Betriebe im Jahr 2000  
- in % -

Betriebe mit...Beschäftigten	Ostdeutschland	Westdeutschland
1 bis 9	18	41
10 bis 49	38	56
50 bis 249	50	60
≥ 250	66	75
Insgesamt	23	45

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Es gilt zu untersuchen, wie sich eine Branchentarifbindung auf die Lohnhöhe bzw. auf die Lohnentwicklung auswirkt. Außerdem ist zu fragen, wie sich eine möglicherweise



eingeschränkte betriebliche Flexibilität bei der Lohnbestimmung durch Branchentarife auf die Beschäftigungsentwicklung auswirkt.

Als Maß für die Löhne/Gehälter in einem Jahr wird die Bruttolohn- und Gehaltssumme im Juni des entsprechenden Jahres dividiert durch die Anzahl der Beschäftigten im Juni des entsprechenden Jahres herangezogen (durchschnittliche monatliche Entlohnung pro Beschäftigten).<sup>212</sup>

Wiederum kontrolliert für Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit, zeigt sich in den Regressionen, dass ostdeutsche Betriebe mit einer Branchentarifbindung zwischen 1996 und 2000 im Vergleich zu ostdeutschen Betrieben ohne Branchentarif eine um rund vier Prozentpunkte höhere Steigerung der Entlohnung pro Beschäftigten aufweisen. An diesem Ergebnis ändert sich wenig, wenn man weitere Kontrollvariablen, wie Betriebsgründung vor 1990, Zugehörigkeit zu einem westdeutschen oder ausländischen Betrieb oder die Durchführung von Innovationen zwischen 1996 und 1998 berücksichtigt (vgl. Anhangtabelle A5.5-3). Es scheint sich aber bei den höheren Lohn-/Gehaltssteigerungen der branchentarifgebundenen Betriebe nicht um einen „Nachholbedarf“ aufgrund niedrigerer Löhne bzw. Gehältern im Jahr 1996 zu handeln. Vergleicht man die Höhe der Entlohnung pro Beschäftigten im Jahr 1996, so wiesen die branchentarifgebundenen Betriebe schon damals eine um ca. 9 Prozentpunkte höhere Entlohnung pro Beschäftigten aus.

Betriebe in westdeutschem bzw. ausländischem Besitz erhöhten im Vergleich zu den unabhängigen ostdeutschen Betrieben ihre Entlohnung pro Beschäftigten um fast 5 Prozentpunkte stärker. Auch ehemalige DDR-Betriebe weisen im Vergleich zu den nach 1989 gegründeten Betrieben eine um 3,1 Prozentpunkte höhere Steigerung der Entlohnung auf. Dagegen führten Innovationserfolge nicht zu stärkeren Lohnsteigerungen in den betreffenden Betrieben.

Im Vergleich zu westdeutschen Betrieben ist bei Kontrolle von Betriebsgröße und Wirtschaftszweigzugehörigkeit die Entlohnung pro Beschäftigten in den ostdeutschen Betrieben um 1,6 Prozentpunkte weniger gestiegen.

Im Folgenden wird analysiert, welchen Zusammenhang es zwischen Beschäftigungsentwicklung<sup>213</sup> und Lohn-/Gehaltsentwicklung in den ostdeutschen Betrieben gibt. Die Ergebnisse der Regression für ostdeutsche Betriebe sind in Tabelle 5.5-5 aufgeführt. Die „Lohnelastizität“ beträgt knapp 14%. Wer im Vergleich zu anderen ostdeutschen

---

<sup>212</sup> Insbesondere bei einem Vergleich der absoluten Lohn-/Gehaltshöhe zwischen den Betrieben ist dieses Maß aufgrund unterschiedlicher Wochenarbeitszeiten, unterschiedlicher Humankapitalstruktur und unterschiedlichem Anteil von Teilzeitkräften problematisch. Im Folgenden liegt das Hauptinteresse an der unterschiedlichen Lohnentwicklung der Betriebe. Falls im Zeitablauf die angesprochenen Größen innerhalb eines Betriebes weitgehend konstant bleiben bzw. sich im gleichen Umfang wie bei den anderen Betrieben verändern, erscheint das gewählte Maß vertretbar.

<sup>213</sup> Da für Ostdeutschland die Anbaben zu den Löhnen/Gehältern erst ab dem Jahr 1996 vorliegen, wird die Beschäftigungsentwicklung von 1996 bis 2000 betrachtet.

Tabelle 5.5-5:  
Regression zur Beschäftigungsentwicklung zwischen 1996 und 2000 in Ostdeutschland

	Koeffizient	t-Wert
Prozentuale Steigerung der Entlohnung 1996-2000	-0,14	-2,117**
Branchentarifbindung:	-0,01	-0,269
vor 1990 gegründet	-0,06	-1,814*
Produktinnovationen zwischen 1996 und 1998	0,10	3,393***
Westdeutscher oder ausländischer Besitzer	-0,04	-1,025
Unternehmensgröße		
1 bis 9 Beschäftigte	Referenz	
5 bis 49 Beschäftigte	-0,08	-2,007**
50 bis 249 Beschäftigte	-0,09	-2,232**
> = 250 Beschäftigte	-0,19	-3,347***
Wirtschaftszweige		
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Referenz	
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	-0,17	-1,323
Nahrungs- und Genussmittel	0,14	1,640
Verbrauchsgüter	0,02	0,249
Produktionsgüter	0,04	0,450
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,08	1,216
Baugewerbe	-0,23	-3,876***
Handel, Instandhaltung, Reparatur	0,02	0,329
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,05	0,593
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,26	4,024***
Gastgewerbe	0,13	1,332
Erziehung und Unterricht	0,11	1,446
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0,10	1,571
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,21	2,947***
Forschung und Entwicklung	-0,03	-0,171
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	0,18	1,011
Grundstücks- und Wohnungswesen	-0,08	-1,189
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-0,04	-0,543
Sonstige Dienstleistungen	-0,02	-0,204
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	-0,02	-0,268
Konstante	0,00	-0,041
Anzahl der Beobachtungen		1 329
R <sup>2</sup>		0,10

\* Signifikant auf dem 10% Niveau. – \*\* Signifikant auf dem 5% Niveau. – \*\*\* Signifikant auf dem 1% Niveau.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Betrieben eine um einen Prozentpunkt höhere Lohn-/Gehaltsentwicklung zwischen 1996 und 2000 aufweist, hat ceteris paribus eine um ca. 0,14 Prozentpunkte schlechtere Beschäftigungsentwicklung. Die Branchentarifbindung wirkt sich somit indirekt – über die höhere Lohnentwicklung – auf das Beschäftigungswachstum aus. Wie in den vorhergehenden Abschnitten schon angesprochen, weisen ehemalige DDR-Betriebe eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung auf. Allerdings fällt der Koeffizient mit ca. 0,6 geringer aus und ist nur noch auf dem 10%-Signifikanzniveau von null verschieden.

Weiterhin positiv auf die Beschäftigungsentwicklung wirken sich die Innovationserfolge zwischen 1996 und 1998 aus. Innovationserfolge, mit denen vermutlich Produktivitäts- und Umsatzsteigerungen verbunden sind, führen demnach in Ostdeutschland zu einer Erhöhung der Beschäftigung und weniger zu Lohn- und Gehaltserhöhungen.

Umgekehrt verhält es sich bei der Zugehörigkeit zu west- oder ausländischen Unternehmen: Die höhere Produktivität der abhängigen Betriebe<sup>214</sup> führte vorwiegend zu höheren Lohn- und Gehaltssteigerungen, nicht aber zu einem Beschäftigungsausbau.

### *Lohnkostenzuschüsse*

Für ostdeutsche Betriebe gibt es eine Vielzahl von Programmen mit Lohnkostenzuschüssen. Bei der Erhebung im Jahr 2000 wurden die Betriebe gefragt, welche Lohnkostenzuschüsse sie im Jahr 1999 erhalten haben (vgl. Tabelle 5.5-6). Rund 34% der ostdeutschen Betriebe erhielten 1999 im Rahmen von Programmen Lohnkostenzuschüsse. Am häufigsten wurden im Jahr 1999 Zuschüsse über Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) in Anspruch genommen. Allerdings wurde im Jahr 2000 das Programm (SAM OfW) drastisch reduziert.<sup>215</sup> In Westdeutschland erhielten rund 9% der Betriebe Lohnkostenzuschüsse.

Größere Betriebe sind wesentlich häufiger an Lohnkostenzuschussprogrammen beteiligt. Während bei den kleinen ostdeutschen Betrieben rund 30% der Betriebe gefördert wurden, betrug der Anteil der geförderten Betriebe bei Betrieben mit mindestens 250 Beschäftigten 62%.

Als Maß, wie stark die Betriebe an den Programmen beteiligt sind, soll der Anteil der geförderten Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten der Betriebe herangezogen werden.<sup>216</sup> Bei kleineren ostdeutschen Betrieben, die gefördert wurden, wurde über ein

---

<sup>214</sup> Die Arbeitsproduktivität (Umsatz pro Beschäftigten) war 1999 bei den in westdeutschem bzw. ausländischem Besitz befindlichen Betriebe um ca. 50% höher als bei den unabhängigen ostdeutschen Betrieben und erreichte das westdeutsche Niveau.

<sup>215</sup> Zwischen Juni 1999 und Juni 2000 ging die Zahl der geförderten Beschäftigten bei SAM OfW um zwei Drittel zurück.

<sup>216</sup> Allerdings ist die Angabe der geförderten Beschäftigten zeitraumbezogen (für das ganze Jahr 1999). Wird ein Beschäftigter im Jahr 1999 mehrmals durch unterschiedliche Förderprogramme gefördert, wird dies jedes Mal als Förderfall gezählt. Die Gesamtzahl der Beschäftigten ist dagegen zeitpunktbezogen.

Drittel der Beschäftigten bezuschusst (vgl. Tabelle 5.5-7). Bei den großen ostdeutschen Firmen betrug der Anteil immerhin noch 12%. Der große Unterschied zwischen dem Durchschnittswert und dem Medianwert zeigt an, dass einige wenige große ostdeutsche Betriebe in besonderem Maße gefördert wurden.

Tabelle 5.5-6:  
Teilnahme der Betriebe an Programmen mit Lohnkostenzuschüssen  
- in % -

Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von ...	Ostdeutsche Betriebe	Westdeutsche Betriebe
ABM	3,7	1,5
Strukturanpassungsmaßnahmen (ohne SAM OfW)	4,0	0,0
Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)	14,6	0,0
Qualifizierungs-ABM aus dem Jugend-Sofortprogramm	2,6	0,0
Eingliederungszuschuss (bei erschwerter Vermittlung)	7,2	3,3
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	0,1	0,0
Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose	4,1	1,4
Leistungen für berufliche Rehabilitation	0,1	0,0
Arbeit statt Sozialhilfe	0,1	0,0
Altersteilzeitzuschuss	0,1	0,0
Sonstige Lohnkostenzuschüsse	2,9	1,8
Beanspruchung von Lohnkostenzuschüssen insgesamt	33,6	9,1

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Tabelle 5.5-7:  
Die Anspruchnahme von Lohnkostenzuschüsse  
- in % -

Betriebe mit ... Beschäftigten	Ostdeutsche Betriebe			Westdeutsche Betriebe		
	Anteil* der geförderten Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe	Anteil* der geförderten Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den geförderten Betrieben		Anteil* der geförderten Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe	Anteil* der geförderten Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den geförderten Betrieben	
1 bis 9	30,0	38,9 (33,3)		6,6	35,0 (25,0)	
10 bis 49	43,4	14,4 (9,1)		12,2	13,0 (6,5)	
50 bis 249	56,1	13,2 (5,2)		31,1	5,5 (1,9)	
≥ 250	62,5	12,0 (2,2)		44,2	2,5 (1,0)	
Insgesamt	33,6	34,1 (25)		9,1	23,9 (14,3)	

\*Angaben in %, Werte in Klammern: Median.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Die Subventionierung der Lohnkosten wirkt sich durchaus verstärkend auf die Arbeitsnachfrage der ostdeutschen Betriebe aus. Kontrolliert nach den in den vorhergehenden Abschnitten aufgeführten Variablen, haben die geförderten Betriebe zwischen 1996 und 2000 einen um ca. 13 Prozentpunkte stärkeren Beschäftigungsaufbau als nicht geförderte Betriebe (vgl. Anhangtabelle A5.5-4).

### *Fazit*

Die Beschäftigungsentwicklung der ostdeutschen Betriebe wird neben strukturellen Gegebenheiten wie Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße von einer Vielzahl betrieblicher Faktoren mitbestimmt. Insbesondere die Möglichkeit, eine moderne technische Ausstattung nutzen zu können und die Fähigkeit, innovativ zu sein, wirken sich positiv auf die betriebliche Arbeitsnachfrage aus. Ostdeutsche Betriebe, die nach 1989 gegründet wurden und Betriebe, die sich in westdeutschem oder ausländischem Besitz befinden, haben hinsichtlich dieser Faktoren Vorteile. Innovationserfolge führten in Ostdeutschland bisher eher zu einer Erhöhung der Beschäftigung und weniger zu überdurchschnittlichen Lohn- und Gehaltssteigerungen. Neben den Nachteilen hinsichtlich technischer Ausstattung und den Innovationserfolgen, erweisen sich für ehemalige DDR-Betriebe die größeren Lohn- und Gehaltssteigerungen als zusätzliche Belastung für die Arbeitsnachfrage. Es zeigt sich zudem, dass fast ein Drittel der ostdeutschen Betriebe auf Programme mit Lohnkostenzuschüssen zurückgreift. Die geförderten ostdeutschen Betriebe weisen eine weitaus bessere Beschäftigungsentwicklung auf als nicht geförderte Betriebe.

## Anhang 5.5

Tabelle A5.5-1:  
Schätzungen der Beschäftigungsentwicklung zwischen 1995 und 2000 in Ost- und Westdeutschland

	Regression 1:		Regression 2:	
	Nach 1989 gegründete ostdeutsche und westdeutsche Betriebe		Vor 1990 gegründete ostdeutsche und westdeutsche Betriebe	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Westdeutsche Betriebe	Referenz		Referenz	
Ostdeutsche Betriebe	-0,00	-0,07	-0,11	-6,28***
Unternehmensgröße				
1 bis 9 Beschäftigte	Referenz		Referenz	
5 bis 49 Beschäftigte	-0,09	-3,42***	-0,08	-2,86***
50 bis 249 Beschäftigte	-0,17	-5,81***	-0,14	-5,14***
> = 250 Beschäftigte	-0,24	-8,10***	-0,20	-7,52***
Wirtschaftszweige				
Land- undForstwirtschaft; Fischerei	Referenz			
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	0,015	0,128	-0,04	-0,53
Nahrungs- und Genussmittel	0,057	0,834	0,14	2,43**
Verbrauchsgüter	0,048	0,657	0,04	0,61
Produktionsgüter	0,076	1,065	0,05	0,87
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,094	1,446	0,10	2,02**
Baugewerbe	-0,192	-2,825***	-0,15	-3,043***
Handel, Instandhaltung, Reparatur	0,056	0,902*	0,04	0,88
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,121	1,617	0,07	1,12
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,120	1,751	0,12	2,33**
Gastgewerbe	0,069	0,784	0,07	0,92
Erziehung und Unterricht	0,133	1,892*	0,06	1,03
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0,177	2,722***	0,19	3,95***
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,302	1,412	0,4	1,68*
Forschung und Entwicklung	0,255	2,848***	0,33	4,73***
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	0,111	1,490	0,13	1,76*
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,139	1,050	-0,03	-0,55
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	0,022	0,298	-0,02	-0,281
Sonstige Dienstleistungen	0,137	0,161	0,09	1,59
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,025	0,378	0,01	0,25
Konstante	0,03	0,493	0,01	0,25
Zahl der Beobachtungen	3 317		3 733	
R <sup>2</sup>	0,05		0,07	

\* Signifikant auf dem 10% Niveau. – \*\* Signifikant auf dem 5% Niveau. – \*\*\* Signifikant auf dem 1% Niveau.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Tabelle A5.5-2:  
Schätzungen der Beschäftigungsentwicklung zwischen 1995 und 2000 in Ostdeutschland

	Koeffizient	t-Wert
Ostdeutsche Betriebe		
- vor 1990 gegründet	Referenz	
- nach 1990 gegründet	-0,10	-3,77***
Moderne technologische Ausstattung	0,12	4,39***
Unternehmensgröße		
1 bis 9 Beschäftigte	Referenz	
5 bis 49 Beschäftigte	-0,16	-4,09***
50 bis 249 Beschäftigte	-0,19	-5,12***
> = 250 Beschäftigte	-0,30	-7,20***
Wirtschaftszweige		
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Referenz	
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	-0,05	-0,44
Nahrungs- und Genussmittel	0,24	3,22***
Verbrauchsgüter	0,08	0,82
Produktionsgüter	0,10	1,30
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,15	2,56**
Baugewerbe	-0,23	-3,99***
Handel, Instandhaltung, Reparatur	0,03	0,43
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,10	1,25
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,30	4,47***
Gastgewerbe	0,07	0,74
Erziehung und Unterricht	0,11	1,68
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0,21	3,77***
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,24	1,02
Forschung und Entwicklung	0,24	2,58**
Rechts-, Steuer- u. Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	0,17	1,26
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,03	0,41
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	0,02	0,21
Sonstige Dienstleistungen	0,14	1,81*
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,02	0,35
Konstante	-0,02	-0,38
Anzahl der Beobachtungen	2 397	
R <sup>2</sup>	0,11	

\*Signifikant auf dem 10% Niveau. – \*\* Signifikant auf dem 5% Niveau. – \*\*\* Signifikant auf dem 1% Niveau.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Tabelle A5.5-3:

Regressionschätzungen der prozentualen Entwicklung der Entlohnung pro Beschäftigten zwischen 1996 und 2000 bei ostdeutschen Betrieben (abhängige Variable)

	Koeffizient	t-Wert
Branchentarifbindung	0,04	2,710***
Ehemalige DDR-Betriebe	0,03	2,279**
Produktinnovationen zwischen 1996 und 1998	-0,00	-0,019
Westdeutsche oder ausländische Eigentümer	0,05	3,020***
Unternehmensgröße		
1 bis 9 Beschäftigte	Referenz	
5 bis 49 Beschäftigte	0,04	2,132**
50 bis 249 Beschäftigte	0,03	1,389
> = 250 Beschäftigte	0,02	1,022
Wirtschaftszweige		
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Referenz	
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	0,00	0,045
Nahrungs- und Genussmittel	0,04	-0,819
Verbrauchsgüter	-0,02	-0,482
Produktionsgüter	-0,06	-1,470
Investitions- und Gebrauchsgüter	-0,03	0,840
Baugewerbe	-0,06	-2,088**
Handel, Instandhaltung, Reparatur	-0,08	-2,403**
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	-0,06	-1,417
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,03	0,761
Gastgewerbe	-0,14	-2,842***
Erziehung und Unterricht	-0,03	-0,632
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	-0,03	-0,890
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,05	0,490
Forschung und Entwicklung	0,01	0,246
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	-0,05	-0,723
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,03	0,594
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-0,07	-1,826*
Sonstige Dienstleistungen	-0,08	-2,207**
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	-0,04	-1,148
Konstante	-0,00	-0,153
Anzahl der Beobachtungen	1 329	
R <sup>2</sup>	0,06	

\*Signifikant auf dem 10% Niveau. – \*\* Signifikant auf dem 5% Niveau. – \*\*\* Signifikant auf dem 1% Niveau.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.



Tabelle A5.5-4:

Regressions-schätzungen der prozentualen Beschäftigungsveränderung zwischen 1996 und 2000 in Ostdeutschland (abhängige Variable)

	Koeffizient	t-Wert
Betriebe mit Lohnsubventionen	0,13	4,676***
Prozentuale Steigerung der Entlohnung 1996-2000	-0,14	-2,221**
Branchentarifbindung	-0,01	-0,333
Ehemalige DDR-Betriebe	-0,05	-1,672*
Produktinnovationen zwischen 1996 und 1998	0,08	2,740***
Moderne technische Ausstattung	0,14	4,536***
Westdeutsche oder ausländische Eigentümer	-0,04	-1,039
Unternehmensgröße		
1 bis 9 Beschäftigte	Referenz	
5 bis 49 Beschäftigte	-0,12	-2,936***
50 bis 249 Beschäftigte	-0,14	-3,229***
> = 250 Beschäftigte	-0,24	-4,247***
Wirtschaftszweige		
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Referenz	
Bergbau, Gewinnung von Steinen, Energie und Wasserversorgung	-0,15	-1,201
Nahrungs- und Genussmittel	0,14	1,690*
Verbrauchsgüter	0,02	0,211
Produktionsgüter	0,02	0,223
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,07	1,030
Baugewerbe	-0,22	-3,592***
Handel, Instandhaltung, Reparatur	0,01	0,129
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	0,05	0,564
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,25	3,717***
Gastgewerbe	0,13	1,400
Erziehung und Unterricht	0,07	0,988
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	0,06	-0,913
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,15	1,824*
Forschung und Entwicklung	-0,03	-0,150
Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Beteiligungsgesellschaften, Werbung	0,15	0,834
Grundstücks- und Wohnungswesen	-0,09	-1,258
Vermietung beweglicher Sachen, sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-0,05	-0,681
Sonstige Dienstleistungen	-0,05	-0,503
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	-0,04	-0,566
Konstante	-0,11	-1,663*
Anzahl der Beobachtungen	1 325	
R <sup>2</sup>	0,13	

\*Signifikant auf dem 10% Niveau. – \*\* Signifikant auf dem 5% Niveau. – \*\*\* Signifikant auf dem 1% Niveau.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

## 5.6 Aggregierte Wirkungsanalyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland und die Verfügbarkeit verlässlicher Daten

Das ZEW hat eine so genannte aggregierte Wirkungsanalyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in Ostdeutschland erstellt. Ziel einer aggregierten Wirkungsanalyse ist es, durch die zusätzliche Berücksichtigung indirekter Effekte auf die Nichtteilnehmer die Nettoeffekte von Maßnahmen zu ermitteln (HAGEN, STEINER (2000)), Kapitel 2.3.4). Mittels mikroökonomischer Evaluationsstudien lässt sich nur der direkte Effekt einer Maßnahmeteilnahme für die Teilnehmer schätzen. Aggregierte Wirkungsanalysen scheinen besonders für Ostdeutschland relevant zu sein, da die Bedeutung indirekter Effekte mit dem Umfang der Maßnahmen steigt. Dagegen haben aggregierte Wirkungsanalysen den Nachteil, dass es nicht oder nur sehr bedingt möglich ist, heterogene Wirkungen verschiedener Maßnahmen (und Kursinhalte im Fall von Qualifizierungsmaßnahmen) für verschiedene Personengruppen zu identifizieren.

Allerdings basiert die vom ZEW durchgeführte aggregierte Wirkungsanalyse auf Daten der Bundesanstalt für Arbeit, die zum Teil in die Kritik geraten sind. So wird unter anderem in einer ökonomischen Analyse auf Basis von Regionaldaten die Auswirkung der AAMP auf die Vermittlungen in Beschäftigung evaluiert.<sup>217</sup> Zwar werden alternative Erfolgsvariablen herangezogen, gegenwärtig ist es aber schwer abschätzbar, ob und inwieweit noch andere in den Analysen genutzte Größen von den Problemen betroffen sind.

Aus diesem Grund haben die beteiligten Institute beschlossen, in diesem Bericht keine Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu präsentieren, da belastbare Ergebnisse und Handlungsempfehlungen notwendigerweise von der Verlässlichkeit der Datenbasis abhängen. Das ZEW wird im nächsten Bericht eine aggregierte Wirkungsanalyse zur AAMP in Ostdeutschland vorlegen, die – so weit sich dies jetzt schon beurteilen lässt – auf verlässlicher Datenbasis beruht. Dazu wird das IAB dem ZEW zusätzliches Datenmaterial zur Verfügung stellen.

---

<sup>217</sup> Vgl. dazu die Presse-Information der Bundesanstalt für Arbeit vom 04.02.2002. Dort heißt es zur Ermittlung dieser Daten: „Die Vermittlungsstatistik ergibt sich aus den Daten, die bei der täglichen Arbeit der Vermittler anfallen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Vermittler aufgrund großen Publikumsandrangs oft unter Zeitdruck stehen und deshalb manche Daten unvollständig oder erst nachträglich in den PC eingeben.“

## 6. Wohnungsmarkt Ostdeutschland

*Dirk Dohse, Rüdiger Soltwedel, Birgit Sander, Christiane Krieger-Boden*

### 6.1 Der Befund: Gravierende Angebotsüberhänge

#### 6.1.1 Einführung

##### *Problemaufriss und Untersuchungsziele*

In den Jahren seit der Wende hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in Ostdeutschland grundlegend verändert: In der ehemaligen DDR und unmittelbar nach der Vereinigung herrschte schwerer Wohnungsmangel; es fehlten – gemessen an den Präferenzen der Nachfrager – vor allem große, moderne Wohnungen, Einfamilienhäuser und Altbauwohnungen mit modernem Komfort. Große Teile des Altbaubestandes (rund 420 000 Wohnungen) standen leer und waren verfallen oder wiesen erhebliche bauliche Mängel auf (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 10) – es hatte, wie nahezu überall, auch im Immobilienbereich ein anhaltender Kapitalverzehr stattgefunden. Ein Weiteres kam hinzu: Die Erblast einer an der sozialistischen Arbeitsteilung ausgerichteten Industrie und damit auch Städte- und Wohnbaustruktur, die unter Marktbedingungen nicht aufrechtzuerhalten war, wog schwer. Damit war trotz des Wohnraummangels die Herausbildung eines strukturellen Leerstandes vorgezeichnet.

Die Politik reagierte auf den (quantitativen und qualitativen) Wohnungsmangel mit umfangreichen Fördermaßnahmen, die einen regelrechten Investitionsboom auslösten und inzwischen eine radikale Umkehr der Marktlage zur Folge hatten: Aus der Situation des Wohnungsmangels wurde ein bis dato nicht gekannter Wohnungsüberschuss: Über eine Million Wohnungen stehen inzwischen leer; über 30% in Altbauten, 8% bis 12% in Plattenbauten. Die Wohnungsunternehmen im Osten haben leerstandsbedingte Kosten von jährlich bis zu 1,1 Mrd. Euro und sind mit Altschulden und Kreditrückzahlungen von nochmals rund eine Mrd. Euro belastet (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 24 f.). Städte schrumpfen und drohen zu zerfallen, nicht nur baulich, sondern auch sozial. Diese massiven Fehlentwicklungen machen nun, zwölf Jahre nach der Wende, erneut weitreichende und schmerzhaftige Anpassungsprozesse notwendig.

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, die Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt detailliert zu beschreiben, Ursachen von Fehlentwicklungen aufzuzeigen und Wirkungszusammenhänge darzustellen. Erschwert wird die Analyse durch die in der einschlägigen Literatur häufig beklagte Tatsache, dass die verfügbare Datenbasis zu zahlreichen Facetten des Leerstandsproblems unzureichend ist und den aktuellen Stand nicht widerspiegelt (FRANZ (2001a, b)). Selbst die im Jahre 2000 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (im Folgenden kurz: „Expertenkommission“) war gezwungen, auf Daten einer Mikrozensus-Zusatzerhebung des Jahres 1998 zurückzugreifen.

Die aktuelle Datensituation hat sich gegenüber Ende 2000 nur geringfügig verbessert. Immerhin liegen zu Teilaspekten des Problems (wie z. B. Baufertigstellungen, Baugenehmigungen, Wohnzufriedenheit, Mieten) neue Daten vor, und es gibt auch neuere Leerstandszahlen für die im Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. (GdW) organisierten Wohnungsunternehmen, die jedoch nur bedingt repräsentativ sind. Die vorliegende Analyse wird sich daher in manchen Teilen, für die keine neueren Daten vorliegen, auf den Bericht der Expertenkommission stützen müssen. Allerdings wird dabei sehr viel detaillierter als bei der Expertenkommission auf die regionale Struktur des Leerstandsproblems eingegangen (bei der Analyse und bei den Lösungsansätzen), jüngere Entwicklungen der Bauwirtschaft und Prognosen des Neubaubedarfs berücksichtigt sowie die bisherigen Reaktionen der Politik auf das Leerstandsproblem und auf die Vorschläge der Expertenkommission eingehend diskutiert.

### *Auswirkungen der Leerstände auf die Mieter*

Wohnraumleerstände sind nichts Ungewöhnliches. Sie sind, im Gegenteil, ein Teil des Marktgeschehens. Sie sind ein Indikator der jeweiligen Marktlage und, in gewissem Maße, sogar notwendig für die Funktionsfähigkeit des Marktes.<sup>218</sup> So gilt der Anteil leer stehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand einer Region als ein wichtiger Indikator für das Maß der Wohnraumversorgung der privaten Haushalte. Eine gute Wohnraumversorgung und eine ausgeglichene Marktlage gehen mit einem gewissen Leerstand an Wohnungen einher, weil er Umzüge erleichtert und Modernisierungen ebenso wie umfassende Sanierungen ermöglicht. Generell gilt ein Anteil von rund 3% leer stehender Wohnungen als eine „angemessene Leerstandsreserve“ (STATISTISCHES BUNDESAMT (2000), S. 61). Ein geringerer Leerstand deutet auf Wohnungsknappheit, ein größerer Leerstand auf ein Überangebot an Wohnungen hin.<sup>219</sup>

Die Nachfrager nach Mietwohnungen sind im Allgemeinen die Gewinner einer Entwicklung, bei der der Wettbewerb die Anbieter zu einer Weitergabe von Steuer- und Subventionsvorteilen zwingt. So sind die Neubaumieten in Ostdeutschland deutlich gesunken und liegen nach Einschätzung der Expertenkommission um 1,50 bis 2 Euro je m<sup>2</sup> unter dem Niveau, das sie „unter marktwirtschaftlichen Bedingungen“ hätten (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 31). Für Bestandsmieter errechnen sich pro Person und Monat Mietvorteile von 50 bis 75 Euro. In der Folge liegt die Wohnkostenbelastung

---

<sup>218</sup> Auf vielen Märkten gibt es ähnliche Phänomene, wie zum Beispiel friktionelle Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt oder Lagerhaltung in den Unternehmen des Produzierenden Gewerbes. Auch bei ausgeglichener Marktlage tritt ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit auf.

<sup>219</sup> Wohnungsleerstände sind ein vielfältiges Phänomen, und so unterscheidet die amtliche Statistik mit Blick auf die künftige Nutzung und unabhängig von der normativen Größe des angemessenen Leerstands folgende Leerstandsformen: erstens, den Teil der leer stehenden Wohnungen, die weiterhin bewohnt werden sollen, für die der künftige Nutzer jedoch noch nicht bekannt ist, die so genannte „echte Leerstandsreserve“; zweitens, den Teil der leer stehenden Wohnungen, die ebenfalls weiterbewohnt werden sollen und für die die künftigen Nutzer bereits feststehen und drittens, den Teil der Wohnungen, für die keine künftige Nutzung vorgesehen ist, die also voraussichtlich aus dem Markt ausscheiden werden.

in den neuen Ländern mit durchschnittlich knapp 20% des verfügbaren Haushaltseinkommens deutlich unter der Wohnkostenbelastung in den alten Ländern (25%).

Wie die regelmäßigen SOEP-Erhebungen des DIW Berlin im Hinblick auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt zeigen, hat sich die Wohnsituation der Mieterhaushalte in Ostdeutschland seit der Vereinigung kontinuierlich verbessert, und die Wohnzufriedenheit der Hauptmieter ist inzwischen ähnlich hoch wie in Westdeutschland.<sup>220</sup> Auch hat sich der Gebäudezustand nach Einschätzung der Hauptmieter in Ostdeutschland von 1994 bis 2000 stetig verbessert und fällt inzwischen fast ebenso gut aus wie in Westdeutschland. Lediglich bei eigengenutzten Gebäuden wird der Gebäudezustand in Ostdeutschland weiterhin schlechter bewertet als in Westdeutschland.

### ***Mietpreisentwicklung und Mietpreisdifferenzierung***

Die durchschnittliche Mietpreisentwicklung in den neuen Ländern ist – nach einem kräftigen Anstieg zu Beginn der 90er Jahre – seit Mitte der 90er Jahre sehr moderat ausgefallen. Wies der Mietenindex des statistischen Bundesamtes für 1996 noch eine Steigerung von rund 6,2% gegenüber dem Vorjahr aus, so ging der Mietpreisanstieg 1997 auf 2,7% und 1998 noch weiter auf 0,8% zurück, womit er erstmals unter dem Wert in den alten Bundesländern lag. Auch in jüngster Zeit fiel der durchschnittliche Mietpreisanstieg in Ostdeutschland äußerst moderat aus und lag noch unter dem ebenfalls sehr geringen Anstieg im alten Bundesgebiet (vgl. Tabelle 6.1.1-1).

Tabelle 6.1.1-1:

Jahresdurchschnittliche Veränderung der Nettokaltmieten in den alten und neuen Bundesländern einschließlich Berlin-Ost

- in % -

Jahr	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
1996	2,9	6,2
1997	2,4	2,7
1998	1,2	0,8
1999	1,0	1,0
2000	1,2	1,0
2001	1,2	0,8

Quellen: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag des IfW; Berechnungen des IfW.

Zu etwas anderen Ergebnissen kommen die regelmäßigen Marktanalysen des Rings Deutscher Makler (RDM), die allerdings nur Neuvertragsmieten berücksichtigen. Der RDM berichtet seit Mitte der 90er Jahre von teilweise drastischen Mietpreiserückgängen,

<sup>220</sup> Allerdings lag im Jahr 2000 die Eigentümerquote in Ostdeutschland mit knapp 32% nach wie vor gut 10 Prozentpunkte unter der westdeutschen Eigentümerquote, vgl. (Frick, Lahmann (2001), S. 626 ff.).

die erst in jüngster Zeit von äußerst moderaten Preisanstiegen abgelöst wurden. In einer Presseerklärung des RDM vom 05.04.2002 heißt es dazu: „In den Großstädten der neuen Bundesländer scheint sich erstmals seit Mitte der neunziger Jahre eine allmähliche Stabilisierung abzuzeichnen. Während vor zwei Jahren noch Mietpreistrückgänge von bis zu acht Prozent beobachtet wurden, ergeben sich jetzt überwiegend Preiszuwächse. So sind die Mieten im Altbaubereich um 1,5%, bei den Nachkriegsbauten um 1,25% und beim Erstbezug im Neubau um 2,1% angestiegen“.

Nach einer repräsentativen Befragung von 1 117 Mieterhaushalten durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) lag die Bruttowarmmiete in den neuen Bundesländern Anfang 1999 im Durchschnitt bei rund 5,6 Euro/m<sup>2</sup> (gegenüber 4,9 Euro/m<sup>2</sup> im Sommer 1996). Dieser Anstieg der Bruttowarmmiete ist nach den Ergebnissen der IfS-Befragung zum überwiegenden Teil auf den Anstieg der Nettokaltmieten<sup>221</sup> zurückzuführen, deren Anstieg wiederum im Wesentlichen auf Mieterhöhungen im Wohnungsbestand der Baujahre 1948 bis 1990 (aufgrund von Modernisierungen und Ausstattungsverbesserungen) zurückgeht.<sup>222</sup> Während die Nettokaltmieten in diesem Marktsegment zwischen Mitte 1996 und Anfang 1999 um 18% angestiegen sind, sind sie im gleichen Zeitraum für Neubauten (ab 1990) um 10% zurückgegangen.

In den letzten Jahren ist eine deutlich zunehmende *Differenzierung* der Mietpreise auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt zu beobachten. Neben Baualter und Ausstattung spielen zunehmend auch regionale Faktoren wie die Stadt- bzw. Gemeindegröße eine Rolle, wohingegen die Wohnwertmerkmale Wohnungsgröße und kleinräumige Lage im Vergleich zu Westdeutschland noch eine untergeordnete Rolle spielen (BMVBW (2001), S. 52). Die umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen, der deutlich gestiegene Neubauanteil sowie die wachsende Zahl von neu abgeschlossenen Mietverträgen haben zur allgemeinen Spreizung der Mieten beigetragen (vgl. Tabelle 6.1.1-2).

In regionaler Hinsicht ist insbesondere die Gemeindegröße als Determinante der Mietpreisentwicklung von Bedeutung. So sind die Nettokaltmieten von Mitte 1996 bis Anfang 1999 in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern mit 28% doppelt so stark gestiegen wie in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (Anstieg 14%).<sup>223</sup> Diese Entwicklung resultiert zum einen aus der regional unterschiedlichen Neubautätigkeit, insbesondere dem Anteil des freifinanzierten Mietwohnungsbaus nach 1991, der weit überdurchschnittliche Mieten aufweist und das allgemeine Mietpreinsniveau vor allem in den Großstädten angehoben hat. Zum anderen finden in größeren Gemeinden – die zumeist über einen Mietspiegel verfügen – bei bestehenden Mietverhältnissen Mieterhöhungen deutlich häufiger statt als in kleineren. So erhielten von Mitte 1996 bis Anfang 1999 in Gemeinden ab 200 000 Einwohnern 20% der Mieter eine Mieterhö-

---

<sup>221</sup> Die Bruttowarmmiete ergibt sich aus der Nettokaltmiete zuzüglich Betriebskosten sowie Heiz- und Warmwasserkosten.

<sup>222</sup> Modernisierungszuschläge sind zwischen Sommer 1996 und Anfang 1999 bei rund 12% der Wohnungen erhoben worden.

<sup>223</sup> In Gemeinden mit 10 000 bis 200 000 Einwohnern betrug der Anstieg laut IfS-Umfrage 21%.

hung, während es in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern nur 4% waren (BMVBW (2001), S. 59 f).

Tabelle 6.1.1-2:

Spreizung der Nettokaltmiete in den neuen Ländern nach Baujahr/Ausstattung und Ortsgröße

Baujahr/Ausstattung	Ortsgröße (Einwohnerzahl)			Insgesamt
	mehr als 200 000	10 000 bis 200 000	weniger als 10 000	
	Euro/m <sup>2</sup>			
bis 1948 ohne Vollaussattung	3,37	2,97	2,26	2,86
bis 1948 mit Vollaussattung	4,43	4,18	3,70	4,11
1949-1990 ohne Vollaussattung	- <sup>a</sup>	3,18	3,08	3,12
1949-1990 mit Vollaussattung	3,83	3,88	3,88	3,86
ab 1991 frei finanziert	5,83	5,80	- <sup>a</sup>	5,84
Insgesamt	4,03	3,84	3,32	3,77

<sup>a</sup> Keine Angabe wegen geringer Fallzahl.

Quellen: IfS-Befragung 1999; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Berechnungen des IfW.

Ein Vergleich der Entwicklung der Neuvertragsmieten in ostdeutschen Großstädten nach dem Baualter (vgl. Tabelle 6.1.1-3) zeigt den Preisverfall in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, vor allem bei Neubauten. Von dem Preisverfall besonders betroffen waren die Bundeshauptstadt Berlin und die sächsischen Großstädte Dresden und Leipzig, während die Neuvertragsmieten in Rostock vergleichsweise stabil geblieben sind.<sup>224</sup>

Ungeachtet der generellen Mietkostenvorteile und der verbesserten Gebäudequalität sieht sich ein Teil der Mieter – insbesondere die langjährigen Mieter – in den Gegenden mit hohen und steigenden Wohnungsleerständen mit einer gravierenden Verschlechterung des Wohnumfeldes konfrontiert. Ihre Reaktion auf diese Verschlechterung hängt auch von der Höhe des Einkommens ab: Wer es sich leisten kann, zieht in eine andere Gegend um. Der Wegzug vor allem jüngerer und finanzkräftigerer Haushalte senkt die Attraktivität der betroffenen Quartiere noch mehr. So kommt es infolge der Leerstände zu weiteren Umzugsketten und damit – für einzelne Unternehmen – zu einer Vergrößerung bzw. – im ostdeutschen Wohnungsmarkt insgesamt – zu einer Konzentration der Leerstände (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 25).

<sup>224</sup> Gespräche der Autoren mit Rostocker Maklern ergaben, dass es hierfür unterschiedliche Ursachen gibt. Zum einen wurden Sanierungsmaßnahmen in Rostock frühzeitig auf die innerstädtischen Altbaubestände und weniger auf Plattenbauten konzentriert, sodass die Rostocker Altstadt im ostdeutschen Vergleich als Wohnstandort relativ attraktiv ist. Zum anderen profitiert Rostock von seinem Status als Universitätsstadt und davon, dass weniger marode Industriebetriebe vorhanden waren und wegbrechen konnten als anderswo.

Tabelle 6.1.1-3:  
Entwicklung der Mieten in ostdeutschen Städten nach Baualter, 1996 bis 2002<sup>a</sup>

		Monatliche Nettokaltmiete in Euro/m <sup>2b</sup>						
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>c</sup>
Berlin-Ost	Altbau	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43	3,70
	Nachkriegsbau	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43 <sup>d</sup>	3,43	3,70
	Neubau	- <sup>c</sup>	6,14	6,14	5,11	5,62	5,62	5,80
Vergleich: Berlin-West	Altbau	4,70	4,70	4,19	4,09	4,09	4,35	4,30
	Nachkriegsbau	5,88	5,62	4,86	4,86	4,86	4,86	5,00
	Neubau	7,16	6,65	6,14	5,11	5,62	5,62	5,80
Dresden	Altbau	4,60	4,70	4,70	4,60	4,50	4,35	2,85
	Nachkriegsbau	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	4,10
	Neubau	6,65	6,39	5,88	5,37	5,01	4,86	4,60
Erfurt	Altbau	- <sup>c</sup>	4,86	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60
	Nachkriegsbau	- <sup>c</sup>	4,86	4,60	5,11	5,11	5,11	4,85
	Neubau	- <sup>c</sup>	6,39	5,88	5,11	5,11	5,11	5,60
Leipzig	Altbau	5,70	5,47	4,76	4,47	4,45	4,35	4,10
	Nachkriegsbau	5,88	5,88	5,47	4,99	4,60	4,50	4,60
	Neubau	7,34	6,31	5,98	6,14	5,88	5,62	6,15
Magdeburg	Altbau	4,40	3,58	3,91	4,17	3,83	3,83	4,35
	Nachkriegsbau	5,01	- <sup>c</sup>	3,91	3,91	3,48	3,58	4,45
	Neubau	6,26	6,65	5,75	5,29	5,11	5,11	5,35
Rostock	Altbau	- <sup>c</sup>	6,14	5,83	6,01	5,50	5,37	6,15
	Nachkriegsbau	- <sup>c</sup>	6,14	5,88	6,26	6,26	5,88	6,40
	Neubau	- <sup>c</sup>	6,90	6,70	6,26	6,39	6,39	6,65
Schwerin	Altbau	- <sup>c</sup>	5,62	5,37	4,86	4,60	4,86	3,85
	Nachkriegsbau	- <sup>c</sup>	5,62	5,62	5,88	5,11	5,11	5,10
	Neubau	- <sup>c</sup>	6,39	6,14	5,62	6,14	6,39	5,60

<sup>a</sup> Altbau: Baujahre bis 1948; Nachkriegsbau: Baujahre 1949 bis 1990; Neubau: Baujahre nach 1990. – <sup>b</sup> Für 3-Zimmer-Wohnung, 70 m<sup>2</sup>, mittlerer Wohnwert. – <sup>c</sup> Keine Angabe verfügbar. – <sup>d</sup> Ohne Modernisierungszuschläge. – <sup>e</sup> Jahresanfang.

Quellen: Ring Deutscher Makler (RDM); Verschiedene Presseinformationen.

## 6.1.2 Entwicklung der Leerstände und Leerstandsgründe

### *Die Ausgangslage*

Die Wohnungswirtschaft in der ehemaligen DDR war durch eine ausgeprägte und ständig zunehmende Wohnungsknappheit gekennzeichnet. So waren 1990 bei den kommunalen Stellen 780 000 Wohnungsanträge registriert. Dabei bestand der größte Teil der



Antragsberechtigten (470 000, 1987: 415 000) aus Haushalten, die sich mit anderen eine Wohnung teilten (BARTHOLMAI, MELZER (1993), S. 19). Trotzdem gab es bereits weit vor der Wende relativ hohe Wohnungsleerstände. In der letzten amtlichen Wohnraum- und Gebäudezählung (Ende 1981) wurde ein Leerstand von rund 200 000 Wohnungen ermittelt, was damals rund 3% des Bestandes entsprach (MANZEL (1991)), S. 283). Von diesen Wohnungen waren rund vierzig Prozent bauaufsichtlich gesperrt, also definitiv unbewohnbar und nur noch rechnerisch ein Teil des Wohnungsbestandes. Zudem wies auch ein großer Teil der bewohnten Wohnungen erhebliche Baumängel auf und war nur noch bedingt bewohnbar (BARTHOLMAI, MELZER (1993), S. 19). Der Leerstand dürfte seit 1981 kontinuierlich gestiegen sein. Die Expertenkommission veranschlagt ihn für 1990, bei einem weiterhin großen Wohnraummangel, auf rund 420 000 Wohnungen, überwiegend in Altbauten.

Die Mängel in der Wohnungsversorgung beruhten, neben einer zwar forcierten, aber dennoch unzureichenden Neubauleistung, vor allem auf unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen. Sie spiegelten die Prioritäten der sozialistischen Wohnungsbaupolitik wider, die sich auf die Errichtung neuer Wohnungen in industrieller Bauweise (Plattenbauten) konzentrierte und dabei Investitionen privater Hauseigentümer, insbesondere in die Altbauten der Innenstädte, blockierte (FRANZ (2001a), S. 29). In der Folge verfielen zahlreiche Gebäude in den historischen Innenstädten, bis sie unbewohnbar wurden. Die meisten der damals leer stehenden Wohnungen standen den Wohnungssuchenden also nicht mehr zur Verfügung.

Tabelle 6.1.2-1:

Wohnungen insgesamt und leer stehende Wohnungen im früheren Bundesgebiet sowie in den neuen Ländern und Berlin-Ost 1950 bis 1998<sup>a</sup>

Jahr	Insgesamt	darunter leer stehend	
		1 000	in %
	Früheres Bundesgebiet		
1950	10 682,4	22,7	0,2
1968	19 640,2	310,2	1,6
1978	23 361,0	685,6	2,9
1987	26 279,5	467,3	1,8
1993	27 542,3	804,1	2,9
1998 <sup>b</sup>	29 686,9	1 795,2	6,0
	Neue Länder und Berlin-Ost		
1993	6 702,8	417,5	6,2
1998	7 363,4	971,6	13,2

<sup>a</sup> 1950: Früheres Bundesgebiet ohne Saarland; einschließlich Notwohnungen. – <sup>b</sup> Die mit 6% recht hohe Leerstandsquote, die das Statistische Bundesamt 1998 für das frühere Bundesgebiet ausweist, geht möglicherweise auf erhebungstechnische Besonderheiten zurück. Die Leerstandsquoten, die die Statistik des GdW für die alten Länder ausweist, stützen diese Vermutung. Sie zeigen eine sehr viel gleichmäßigere Entwicklung der Leerstandsquote (1994: 0,5%; 1995: 0,7%; 1996: 1,0%; 1997: 1,5%; 1998: 2,1%; 1999: 2,7%; 2000: 3,0%).

Quelle: Statistische Bundesamt.

Das Nebeneinander von Wohnungsknappheit und gleichzeitigem erheblichen Leerstand war eine Besonderheit der Situation in der ehemaligen DDR. 1950, fünf Jahre nach Kriegsende, drückte sich die durch die Kriegsergebnisse bedingte Wohnungsnot im damaligen Bundesgebiet in einer Leerstandsquote von nur 0,2% aus; knapp 23 000 leer stehende Wohnungen bei einem Gesamtbestand von rund 10,7 Millionen Wohnungen (vgl. Tabelle 6.1.2-1). 1968 war die Leerstandsquote auf 1,6% angestiegen und erreichte erst 1978 mit 2,9% wieder einen Wert, der auf einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt hindeutete.

### ***Die jüngere Entwicklung***

Seit Mitte der neunziger Jahren sind die Wohnungsleerstände sowohl im Volumen als auch in der Qualität in eine andere Dimension hineingewachsen. Sie haben sich gegenüber 1995 mehr als verdoppelt und sind seitdem zunehmend Ausdruck eines generellen Überangebotes.

Anfangs traten die Leerstände vereinzelt auf, inzwischen sind sie ein flächendeckendes Problem. Ende 1998, dem letzten Stand der amtlichen Statistik, belief sich der Wohnungsleerstand in den neuen Ländern auf rund 970 000 Wohnungen oder gut 13% des Wohnungsbestandes. Gut ein Drittel davon befand sich bei den im Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V (GdW).<sup>225</sup> organisierten Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften. Die Leerstände bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen haben in jüngster Zeit deutlich zugenommen (von 12,5% 1999 auf 14,2% 2000 und 15,8% im Jahr 2001), sodass davon ausgegangen werden kann, dass sich auch das Leerstandsproblem insgesamt seit 1998 verschärft hat.

Die Aufgliederung der Leerstände nach Regionen und Gebäudetypen macht deutlich, dass die Verteilung der Leerstände sehr ungleich und die regionale Streuung der Leerstandsquoten sehr groß ist (vgl. Tabelle 6.1.2-2): Während in Thüringen 1998 rund 9% der Wohnungen leer standen, war die Leerstandsquote in Sachsen mit knapp 17% beinahe doppelt so hoch.

Noch größer sind die Unterschiede der Leerstandsquoten bei den einzelnen Gebäudetypen. Während die Leerstände 1998 sowohl bei Plattenbauten als auch bei Ein- und Zweifamilienhäusern deutlich unter 10% lagen, stand bei den innerstädtischen Geschosswohnungen jede dritte Wohnung leer. Bemerkenswert ist, dass auch bei den neugebauten Geschosswohnungen, d. h. bei Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen, die seit 1991 in der Regel mit Fördermitteln errichtet wurden, die Leerstandsquote 1998 mit 15,4% überdurchschnittlich und fast doppelt so hoch war wie bei den Plattenbauten.

---

<sup>225</sup> Bis 1989 führte der Verband den Namen „Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e. V.“, von 1990 bis 1996 „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e. V.“. Seit Ende 1996 firmiert er als „GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V.“

Tabelle 6.1.2-2:  
Wohnungsbestand und Leerstandsquoten nach Bundesländern und Gebäudetyp 1998

	Wohnungs- bestand	Leerstands- quote	Ein- und Zwei- familien- häuser	Klein- und vorstädtische Geschoss- wohnungen	Inner- städtische Geschoss- wohnungen	Platten- bauten	Neugebaute Geschoss- wohnungen
	1 000	in %					
Berlin-Ost	684	11,1	7,7	15,0	19,2	6,4	7,8
Brandenburg	1 158	11,2	7,4	22,5	27,9	8,5	22,5
Mecklenburg- Vorpommern	811	11,1	8,7	28,5	26,1	5,9	15,7
Sachsen	2 238	16,8	7,5	23,4	44,2	9,5	17,0
Sachsen-Anhalt	1 277	14,4	6,9	33,7	29,8	10,6	15,0
Thüringen	1 123	9,3	5,3	17,7	35,1	7,6	10,9
Ostdeutschland insgesamt	7 290	13,2	7,1	24,5	32,9	8,4	15,4
<i>Nachrichtlich:</i> Bestand in 1 000 <sup>a</sup>			2 496	915	792	2 375	380

Definition der Gebäudearten:

- Ein- und Zweifamilienhäuser: keine Unterscheidung nach dem Baualter
- Klein- und vorstädtische Geschosswohnungsbauten: Gebäude mit drei bis sechs Wohnungen aus den Baujahren bis 1948
- Innerstädtischer Geschosswohnungsbau (Gründer- und Zwischenkriegszeit): Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen aus den Baujahren bis 1948
- Plattenbauten: Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen aus den Baujahren von 1949 bis 1990<sup>226</sup>
- Neugebaute Geschosswohnungen: Gebäude mit 3 und mehr Wohnungen aus den Baujahren von 1991 und später

<sup>a</sup> Ein kleiner Teil des Wohnungsbestandes, nämlich Wohnungen in Wohngebäuden mit drei bis sechs Wohnungen der Baujahre 1949 bis 1990 lässt sich mit diesem Schema nicht erfassen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (1999); Expertenkommission.

Die Leerstände zeigen jedoch insbesondere bei den Plattenbauten eine weiterhin steigende Tendenz. Die Plattenbauten dürften nach Schätzung der Expertenkommission zum Jahresende 1999 bereits eine Leerstandsquote von 12% aufgewiesen haben (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 18). Die Kommission geht zudem davon aus, dass von den leer stehenden Wohnungen derzeit noch rund die Hälfte, also etwa 500 000 Wohnungen, aktiv am Markt angeboten wird.

### ***Leerstandsgründe***

Daten der amtlichen Statistik über Gründe und Dauer von Wohnungsleerständen in den neuen Bundesländern liegen lediglich für 1995 vor. Während in den alten Ländern der Wechsel des Wohnungsinhabers bei weitem der wichtigste Grund für Wohnungsleerstände war, spielten umzugsbedingte Leerstände in den neuen Ländern nur eine ver-

<sup>226</sup> Hier resultiert eine Ungenauigkeit daraus, dass auch Gebäude, die nicht in Plattenbauweise erstellt wurden, unter ‚Plattenbauten‘ subsumiert wurden.

gleichsweise geringe Rolle. Hier beruhten vielmehr drei Fünftel aller Leerstände auf baulichen und sonstigen Mängeln – die für die alten Ländern gar nicht erhoben worden waren – bzw. auf den Bemühungen, diese Mängel durch Modernisierung und Renovierung zu beheben (STATISTISCHES BUNDESAMT (2000), S. 64).

Aktuellere Informationen über Leerstandsgründe hat der GdW bei seinen Mitgliedsunternehmen erhoben (vgl. Tabelle 6.1.2-3).<sup>227</sup> Danach haben die Vermietungsschwierigkeiten deutlich zugenommen und spiegeln das steigende Überangebot an Wohnungen wider. Dagegen haben bauliche Schäden – nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen Investitionen in den vergangenen Jahren – an Bedeutung verloren. Die Bedeutung von Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen als Leerstandsgrund ist mit dem Zurückfahren der Modernisierungsmaßnahmen gegen Ende der neunziger Jahre ebenfalls zurückgegangen.

Tabelle 6.1.2-3:

Leerstandsgründe bei von GdW-Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen 1999 und 2000

- in % -

Leerstandsgründe	1999	2000	Veränderung in Prozentpunkte
Vermietungsschwierigkeiten	31,8	51,4	+19,6
Unbewohnbarkeit infolge baulicher Schäden	14,0	12,5	-1,5
Instandsetzung/Modernisierung	18,5	16,4	-2,1
Privatisierung/Veräußerung	7,0	5,6	-1,4
Geplanter Abriss/Rückbau	2,2	5,2	+3,0
Mieterwechsel	9,1	n. a.	n. a.
Sonstige Gründe	4,4	9,2	+4,8
<i>Nachrichtlich:</i> Leerstandsquote	12,5	14,2	

Quelle: GdW Jahresstatistiken 1999, 2000.

<sup>227</sup> Der Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen stellt zwar keinen repräsentativen Querschnitt des ostdeutschen Wohnungsmarktes dar, denn er hat einen höheren Anteil an Wohnungen jüngeren Baualters, d. h. Nachkriegs- und Plattenbauwohnungen, und einen geringeren Anteil an Altbauwohnungen. Gleichwohl ist es möglich, dass sie gerade die jüngsten Entwicklungen sehr gut widerspiegeln. Die Begründung dafür ergibt sich daraus, dass es einen Wohnungsüberhang bereits seit Mitte der neunziger Jahre gibt. Daher ist anzunehmen, dass die nicht mehr vermietbaren Altbauwohnungen damals bereits leer gefallen waren und dass insbesondere die Zuwächse beim Leerstand in den letzten beiden Jahren vor allem bei jüngeren Wohnungen aufgetreten sind. Insgesamt sind die Leerstände bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen im Jahr 2000 auf rund 380 000 Wohnungen und damit auf 14,4% ihres Wohnungsbestandes angestiegen.

Insgesamt steigen die Leerstandsquoten mit der Größe der Städte (vgl. Tabelle 6.1.2-4). Dabei nehmen Vermietungsschwierigkeiten als Leerstandsgrund allerdings mit zunehmender Größe der Stadt ab, was darauf hindeutet, dass die Städte mit zunehmender Größe auch als Wohnstandort attraktiver sind. Unbewohnbarkeit sowie Instandsetzung und Modernisierung sind insbesondere in den Großstädten (250 000 Einwohner und mehr) ein gravierender Grund für den Wohnungsleerstand.

Tabelle 6.1.2-4:

Von GdW-Unternehmen bewirtschaftete leer stehende Mietwohnungen in Ostdeutschland am 31.12.2000 nach Gemeindegröße und Leerstandsgrund

- in % -

	Städte und Gemeinden mit ... Einwohnern				
	unter 20 000	20 000 bis unter 50 000	50 000 bis unter 100 000	100 000 bis unter 250 000	250 000 und mehr <sup>a</sup>
Vermietungsschwierigkeiten	60,3	55,1	53,5	53,9	38,1
Unbewohnbarkeit infolge baulicher Mängel	11,2	12,3	11,3	10,2	18,1
Instandsetzung/Modernisierung	11,8	9,7	10,7	12,4	28,8
Privatisierung/Veräußerung	5,5	5,7	7,1	5,0	4,5
Geplanter Abriss/Rückbau	3,9	9,8	7,0	4,3	2,3
Aus sonstigen Gründen	7,3	7,4	10,1	13,6	8,3
<i>Nachrichtlich:</i> leer stehende Wohnungen, Anzahl	68 749	96 239	38 252	58 038	87 585
Leerstandsquote, in %	7,6	15,7	14,4	15,2	20,4

<sup>a</sup> Ohne Berlin.

Quellen: GdW Jahresstatistik 2000; Berechnungen des IWH.

Die Leerstände aus „sonstigen Gründen“ steigen ebenfalls mit der Größe der Stadt, allerdings nur bis zur vorletzten Größenklasse, der Klasse mit 100 000 bis 250 000 Einwohnern. Da die „sonstigen Gründe“ insbesondere auch die umzugsbedingten Leerstände enthalten, könnten sich hier für die größeren Städte weitere Leerstände aufgrund von Vermietungsschwierigkeiten andeuten.

Die einzelnen Bundesländer sind von Wohnungsleerständen nicht nur in unterschiedlichem Maße betroffen, auch die verschiedenen Leerstandsgründe haben jeweils ein höchst unterschiedliches Gewicht (FRANZ (2001b), S. 265). Vermietungsschwierigkeiten, die als Leerstandsgrund neben einem generellen Überangebot von Wohnungen vor allem eine schlechte wirtschaftliche Lage der betroffenen Region widerspiegeln, spielen in Brandenburg die größte Rolle, in Sachsen dagegen die geringste. Wenn Sachsen dennoch mit zu den Spitzenreitern bei den Wohnungsleerständen insgesamt gehört, so liegt das an der Struktur seines Wohnungsbestandes: Sachsen hat unter den neuen

Bundesländern den ältesten Wohnungsbestand und weist aus diesem Grund – absolut und relativ – mit Abstand die höchsten Leerstände aufgrund baulicher Mängel auf.<sup>228</sup> Wohnungsleerstände aufgrund von Instandsetzung und Modernisierung spielen die größte Rolle in Berlin-Ost.

### **6.1.3 Räumliche Struktur der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland**

#### ***Leerstände nach Raumordnungsregionen***

In der Karte 6.1.3-1 sind die Wohnungsleerstände in Ostdeutschland nach Raumordnungsregionen dargestellt. Raumordnungsregionen (ROR) werden seit 1981 als räumliche Bezugseinheit für bundesweite Analysen zum Stand und der Entwicklung der regionalen Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen.<sup>229</sup>

Karte 6.1.3-1 macht deutlich, dass Ostdeutschland hinsichtlich des Leerstandsproblems keineswegs als ein homogener Block anzusehen ist, sondern dass sich grob drei Teilräume unterscheiden lassen: Ein Problemgürtel mit extrem hohen Leerstandsquoten, der von der Altmark und Magdeburg bis Südwestsachsen und zum Erzgebirge reicht; der Norden und Osten der neuen Länder<sup>230</sup> (von Mecklenburg bis zur Oberlausitz), der durch mittlere Leerstandsquoten (10% bis 13%) gekennzeichnet ist und schließlich der Südwesten, der deutlich günstiger abschneidet als die übrigen Regionen Ostdeutschlands.

Tabelle 6.1.3-1 gibt einen Überblick über die exakte Höhe der Leerstandsquoten in den ostdeutschen Raumordnungsregionen und setzt diese in Relation zur Erwerbstätigenentwicklung, zur Entwicklung der Bruttowertschöpfung (pro Kopf) und zum Anteil des Bausektors<sup>231</sup> an der gesamten Bruttowertschöpfung der jeweiligen Region. Entgegen unseren Erwartungen zeigt sich keine statistisch signifikante Korrelation der Leerstandsquoten mit der Erwerbstätigenentwicklung und der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in den Regionen, d. h. Regionen mit vergleichsweise günstiger Wirtschaftsentwicklung sind vom Leerstandsproblem in ähnlicher Weise betroffen wie Regionen mit ungünstiger Wirtschaftsentwicklung.

---

<sup>228</sup> Hierbei ist zu beachten, dass der Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen im Vergleich zum Wohnungsbestand in Ostdeutschland (insgesamt) einen geringeren Anteil an Altbauwohnungen und einen höheren Anteil an Wohnungen jüngeren Baualters aufweist (s. o.). Folglich unterzeichnet die Statistik des GdW das Problem von Wohnungsleerständen aufgrund baulicher Mängel sogar.

<sup>229</sup> Insgesamt ist das Gebiet der Bundesrepublik in 97 Raumordnungsregionen unterteilt; davon befinden sich 23 in den neuen Bundesländern. Diese Regionen sind keine Programmregionen des Bundes. Sie stellen als Zwischenstufe zwischen den Regierungsbezirken und den Stadt- und Landkreisen ein räumliches Raster für bundesweit vergleichende Regionalanalysen dar, das in der empirischen Regionalforschung breite Verwendung gefunden hat.

<sup>230</sup> Ohne Berlin.

<sup>231</sup> Einschließlich Bergbau und Energie.

Karte 6.1.3-1:  
 Leerstandsquoten nach Raumordnungsregionen 1998



Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Darstellung des IfW.

Die einzige signifikant positive (Rang-)Korrelation ergibt sich zwischen der Leerstandsquote und dem Anteil der Bauwirtschaft an der gesamten Bruttowertschöpfung der jeweiligen Region. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Ursachen des Leerstandsproblems weniger auf der Nachfrage- als vielmehr auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes zu suchen sind (vgl. hierzu auch das Kapitel 6.2, „Ursachen und Wirkungszusammenhänge“).

Tabelle 6.1.3-1:

Leerstandsquoten, Erwerbstätigenzuwachs (EWT), Bruttowertschöpfungszuwachs (BWS) (pro Kopf) und Anteil der Bauwirtschaft nach Raumordnungsregionen (ROR)

- in % -

	Name ROR	Leerstands Quote 1998	EWT- Zuwachs 1992-1998	EWT- Zuwachs 1996-1998	BWS- Zuwachs 1992-1998	BWS- Zuwachs 1996-1998	Anteil Bauwirtschaft 1996
Relativ geringe Leerstände	Südthüringen	7,2	-0,35	3,54	77,28	8,80	16,3
	Nordthüringen	8,0	3,50	-0,64	52,99	3,19	18,8
	Berlin	8,5	-6,04	-2,63	11,43	-0,68	9,6
	Ostthüringen	9,0	-4,89	0,38	67,65	7,87	17,6
Mittlere Leerstände	Vorpommern	10,2	-0,89	0,14	60,70	3,17	16,3
	Mittleres Mecklenburg/Rostock	10,5	-2,75	-4,11	55,98	1,42	17,1
	Mecklenburgische Seenplatte	10,6	4,13	-2,41	74,25	3,38	18,8
	Prignitz-Oberhavel	11,2	5,11	-0,22	85,46	5,66	19,1
	Uckermark-Barnim	11,2	-4,63	0,27	64,82	6,06	17,8
	Oderland-Spree	11,2	6,33	-0,80	72,51	5,19	21,8
	Lausitz-Spreewald	11,2	-6,60	-2,14	54,69	4,12	28,0
	Havelland-Fläming	11,2	6,28	1,58	76,34	5,83	19,1
	Mittelthüringen	11,3	2,48	-0,44	64,69	5,64	18,7
	Oberlausitz-Niederschlesien	11,4	3,57	-2,26	52,98	-0,13	25,8
	Westmecklenburg	12,9	-0,29	-2,97	61,68	2,90	18,6
Hohe bis sehr hohe Leerstände	Dessau	14,1	-6,09	-4,08	60,47	1,16	20,3
	Halle/Saale	14,3	-3,92	-3,07	52,25	3,02	22,3
	Magdeburg	14,5	-2,06	-1,00	68,36	8,35	19,7
	Altmark	14,9	-1,86	-2,11	59,42	1,67	20,9
	Oberes Elbtal/Osterzgebirge	15,0	0,62	-1,68	62,97	1,83	18,9
	Chemnitz-Erzgebirge	16,0	-2,92	-0,76	59,99	1,37	21,0
	Südwestsachsen	19,0	4,82	1,33	75,04	9,28	18,4
	West Sachsen	20,7	1,68	-2,23	58,17	-1,71	21,4
	Korrelation mit Leerstandsquote (Pearson)		0,072	-0,222	0,115	-0,206	0,332
	Rangkorrelation (Spearman)		-0,054	0,229	0,079	0,276	0,563 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Signifikant mit Fehlerwahrscheinlichkeit  $\alpha < 0,01$ .

Quelle: Berechnungen des IfW.



### *Leerstände in den Städten*

Die Wohnungsleerstände sind vorwiegend ein Problem der Städte, weniger ein Problem des „flachen Landes“. In den 140 ostdeutschen Städten, die mehr als 15 000 Einwohner haben, befanden sich 1995 etwa die Hälfte aller ostdeutschen Wohnungen und schätzungsweise zwei Drittel aller leer stehenden Wohnungen (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 44). Die rege Bautätigkeit trug in doppelter Weise zum Leerstandsproblem in den Städten bei. Zum einen verloren die Städte durch die Bautätigkeit im Umland Haushalte durch Abwanderung,<sup>232</sup> zum anderen hat die Bautätigkeit in den Städten selbst das Wohnungsangebot dort erhöht.

Insgesamt steigen die Leerstandsquoten mit der Größe der Städte, wie Tabelle 6.1.3-2 zeigt.

Tabelle 6.1.3-2:

Wohnungsleerstände<sup>a</sup> in ostdeutschen Städten 1999 und 2000

Städte mit ...	Leerstand in %	
	1999	2000
... weniger als 20 000 Einwohnern	9,4	7,6
... 20 000 bis 50 000 Einwohnern	13,7	15,7
... 50 000 bis 100 000 Einwohnern	12,1	14,4
... 100 000 bis 250 000 Einwohnern	13,8	15,2
... mehr als 250 000 Einwohnern	16,7	20,4

<sup>a</sup> Nur GdW-Wohnungen.

Quellen: Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V.; Franz (2001b).

In Großstädten wie Leipzig, Halle, Dresden und Chemnitz sind die Leerstände nicht nur absolut sehr hoch, sie liegen auch schwerpunktmäßig in den Innenstädten und dort vor allem auch in den Althausbeständen. Überdies haben die Leerstände in den Großstädten mit über 250 000 Einwohnern überdurchschnittlich stark zugenommen (vgl. Tabelle 6.1.3-2). In den kleineren Großstädten mit 100 000 bis 250 000 Einwohnern, insbesondere in Cottbus, Erfurt, Gera, Magdeburg, Potsdam, Rostock, Schwerin und Zwickau liegen die Leerstandsursachen in erster Linie in der Abwanderung sowie einer regen Bautätigkeit in den Umlandgemeinden (GdW (2000), S. 12). In den Städten mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern (Bautzen, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Gotha, Riesa, Wittenberge, Wolfen) beruhen die Leerstände auf einem weitreichenden Abbau von Arbeitsplätzen, ebenso in Brandenburg, Dessau, Jena, Suhl und Weimar, deren Einwohnerzahlen zwischen 50 000 und 100 000 liegen. Leicht rückläufig war die Entwicklung ledig-

<sup>232</sup> Viele Städte verloren durch die Abwanderung ins Umland mehr Bevölkerung als durch Fernwanderung, etwa in die alten Bundesländer, siehe auch Kapitel 6.2, „Ursachen und Wirkungszusammenhänge“.

lich in den kleineren Städten mit bis zu 20 000 Einwohnern, die ohnehin in geringerem Maße von Leerständen betroffen sind.

Neben den Großstädten sind von den Wohnungsleerständen besonders betroffen (FRANZ (2001a), S. 29; GdW (2000), S. 3):

- die industriellen Zentren der ehemaligen DDR, die entweder neugegründet (Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Schwedt) oder stark erweitert worden waren (Wolfen, Stendal, Sangerhausen, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg). Sie konnten nach der Wende nur in geringem Maße revitalisiert werden, sodass ein Großteil der Arbeitsplätze dauerhaft verloren ging und viele Bewohner abwanderten.
- Städte, die einerseits Bevölkerungsverluste aufgrund des Arbeitsplatzabbaus hinnehmen mussten und in deren Umland sich außerdem eine rege Neubautätigkeit entfaltete (Magdeburg, Brandenburg, Dessau, Erfurt, Görlitz, Hoyerswerda, Suhl, Zwickau).
- Landkreise in strukturschwachen Regionen, die bereits zu DDR-Zeiten erhebliche Standortnachteile aufwiesen und auch nach der Wende keinen Aufschwung erlebten – z. B. Rügen und das Altenburger Land in Thüringen.

In den einzelnen Städten und Kommunen verteilt bzw. konzentriert sich der Leerstand auf unterschiedliche Teile des Wohnungsbestandes. In Eisenhüttenstadt, Schwedt, Stendal oder Wolfen, wo zu DDR-Zeiten mit der Errichtung großer Kombinate zugleich Wohnraum für die neu anzusiedelnden Arbeitnehmer geschaffen wurde, konzentrieren sich die Leerstände weitgehend auf die Plattenbauten. In Chemnitz, Halle und Leipzig sind Altbauten und Plattenbauten gleichermaßen von Leerständen betroffen. In einigen Städten dagegen, wie zum Beispiel in Wittenberge, konzentrieren sich die Leerstände auf die Altbauten und damit auf die Altstadtviertel mitten im Stadtzentrum. Zur Illustration der unterschiedlichen Problemlagen ist es hilfreich, die 140 ostdeutschen Städte mit mehr als 15 000 Einwohnern nach ihrem Wohnungsbestand zu klassifizieren (vgl. Tabelle 6.1.3-3).

Tabelle 6.1.3-3:  
Ostdeutsche Stadttypen und ihre Problemschwerpunkte

Stadttyp	Kennzeichen	Anzahl	Problemschwerpunkte
Altbaustädte	Altbauanteil <sup>a</sup> ≥ 70%	7	Wohnungsleerstände im Stadtzentrum
DDR-Entwicklungsstädte	Anteil an DDR-Wohnungen <sup>a</sup> ≥ 70%	19	Leerfallen der Plattenbausiedlungen
Doppelstädte	Altbauanteil 30-70% und Anteil an DDR-Wohnungen 30-70%	114	Attraktivitätsverlust der Innenstädte und Flucht aus den Plattenbausiedlungen

<sup>a</sup> jeweils bezogen auf den Wohnungsbestand 1990.

Quelle: EMPIRICA (2001).

Obwohl die Leerstandsproblematik in den Medien zumeist an den reinen Plattenbausiedlungen wie Schwedt oder Wolfen festgemacht wird, ist die typische ostdeutsche Stadt eine Doppelstadt, gekennzeichnet durch eine mehr oder weniger geschlossene Altbausubstanz und eine oder mehrere Plattenbau-Großsiedlungen am Stadtrand. (EMPIRICA (2001), S. 12). Gerade Doppelstädte „... mit einem hohen Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau bei niedrigem Sanierungsstand im Altbau (z. B. Wittenberge 75% Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau, 21% im Altbau; Halle/Saale 68% zu 35%) müssen zumindest mit einem Teilverlust ihrer gewachsenen Stadtstruktur rechnen. Die Bevölkerung ist in einigen Gebieten bereits so ausgedünnt, dass die Vorhaltung der öffentlichen Infrastruktur [...] zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Währenddessen läuft der Neubau am Stadtrand weiter und die DDR-Siedlungen bluten aus.“ (EMPIRICA (2001), S. 13).

### ***Stadt-Umland-Problematik am Beispiel Sachsen***

1998 wies Sachsen mit durchschnittlich 16,8% die höchste Leerstandsquote aller neuen Bundesländer auf. Ein Vergleich der Leerstandsquoten von 1995 und 1999 für ausgewählte Städte in Sachsen lässt eine deutliche Verschärfung des Leerstandsproblems erkennen (vgl. Tabelle 6.1.3-4).<sup>233</sup> Insbesondere die Städte, die bereits 1995 hohe Leerstandsquoten aufwiesen, mussten hohe Zuwächse an leer stehenden Wohnungen verzeichnen. In Leipzig, Zwickau und Görlitz beliefen sich die Leerstände Ende 1999 auf ein Viertel bis ein Fünftel ihres jeweiligen Wohnungsbestandes. In Hoyerswerda verdreifachte sich die Leerstandsquote von 1995 bis 1999.

In welchem Ausmaß die Wohnungsleerstände ein Problem speziell der Städte sind, wird deutlich, wenn man die Wohnungsmarktlage in den Umlandgemeinden mit in den Blick nimmt (vgl. Tabelle 6.1.3-4). So erreicht lediglich das Umland von Zwickau eine Leerstandsquote von 10%; in allen übrigen Umlandregionen liegt sie darunter. Besonders ausgeprägt ist das Gefälle in der Wohnungsmarktregion Görlitz. Während die Leerstandsquote in den Umlandgemeinden mit 4% ausgesprochen niedrig ist, weist die Stadt Görlitz mit 25% die höchste Leerstandsquote der hier betrachteten Städte auf.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik hat in einer Studie untersucht, worauf der starke Anstieg der Leerstandsquoten in den sächsischen Städten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 6.1.3-5). Dabei zeigte sich, dass die Bautätigkeit in den meisten Fällen stärker zum Anstieg der Leerstandsquote beigetragen hat als die Abnahme der Zahl der Haushalte; dies trifft vor allem für Leipzig, Zwickau und Lengenfeld zu. Nur in Schwarzenberg, Ebersbach/Neugersdorf und vor

---

<sup>233</sup> Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, hat im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern am Beispiel ausgewählter Städte „Stand und Perspektiven des Mietwohnungsmarktes in Sachsen“ untersucht. Die Auswahl wurde so getroffen, dass die untersuchten Städte und Umlandregionen ein möglichst breites Spektrum an Märkten mit unterschiedlicher Größe, Lage, Funktion und Bestandstruktur aufweisen (*Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik* (2000)).

allem in Hoyerswerda ist der scharfe Anstieg der Leerstandsquote in erster Linie auf eine Abnahme der Zahl der Haushalte zurückzuführen.

Tabelle 6.1.3-4:

Wohnungsleerstand in ausgewählten sächsischen Städten und ihrem Umland Ende 1999

	Leerstandsquote		<i>Nachrichtlich:</i>	
	Stadt 1999 (1995) in %	Umland 1999 in %	Wohnungsbestand (Stadt) 1999	Wohnungsbestand (Umland) 1999
Leipzig	20 (13)	5	313 000	73 400
Zwickau	21 (14)	10	64 500	51 100
Görlitz	25 (18)	4	39 300	12 300
Hoyerswerda	18 (6)	3	28 700	17 100
Döbeln	14 (9)	5	12 900	11 500
Schwarzenberg	13 (7)	9	10 900	15 100
Ebersbach/Neugersdorf	11 (7)	7	8 900	9 100
Lengenfeld	9 (5)	–	4 000	–

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik.

Tabelle 6.1.3-5:

Einflussfaktoren auf die Höhe der Leerstandsquoten Ende 1999 in ausgewählten sächsischen Städten

- in % -

	Leerstandsquote Ende 1999	ergibt sich aus:		
		Leerstand 1995	Bautätigkeit seit 1995	Abnahme der Zahl der Haushalte seit 1995
Leipzig	20,0	11,5	8,7	-0,2
Zwickau	21,0	12,6	6,0	2,4
Görlitz	25,0	17,1	4,7	3,2
Hoyerswerda	17,9	5,7	2,3	9,9
Döbeln	14,0	8,5	3,5	2,0
Schwarzenberg	13,0	6,6	2,5	3,9
Ebersbach/Neugersdorf	11,0	6,1	1,0	3,9
Lengenfeld	8,9	5,4	4,0	-0,5

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik.

In den Umlandregionen der Städte haben sich die Leerstandsquoten von 1995 bis 1999 nicht nennenswert erhöht, zum Teil sogar leicht verringert (vgl. Tabelle 6.1.3-6). In den

meisten Fällen stand einer steigenden Zahl von Wohnungen eine Zunahme der Zahl der Haushalte in ähnlicher Größenordnung gegenüber. Ausnahmen bilden lediglich die Umlandregionen von Zwickau und Schwarzenberg, in denen die Leerstände seit 1995 deutlich angestiegen sind.

Tabelle 6.1.3-6:

Einflussfaktoren auf die Höhe der Leerstandsquote Ende 1999 im Umland ausgewählter sächsischer Städte

- in % -

	Leerstandsquote Ende 1999	ergibt sich aus:		
		Leerstand 1995	Bautätigkeit seit 1995	Abnahme der Zahl der Haushalte seit 1995
Leipzig	5,0	5,3	17,1	-17,4
Zwickau	10,4	6,9	6,9	-3,4
Görlitz	4,0	4,7	5,9	-6,6
Hoyerswerda	3,0	4,8	6,1	-7,9
Döbeln	5,1	5,5	3,0	-3,4
Schwarzenberg	9,0	6,0	4,9	-1,9
Ebersbach/Neugersdorf	7,0	5,8	1,7	-0,5

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik.

### **Fazit**

Obwohl Wohnungsleerstände in den neuen Bundesländern inzwischen ein nahezu flächendeckendes Problem darstellen, existieren große regionale Unterschiede hinsichtlich der Ausprägung des Leerstandsproblems. Großräumig lässt sich Ostdeutschland in drei unterschiedlich betroffene Teilräume unterscheiden: Einen Problemgürtel mit extrem hohen Leerstandsquoten, der von der Altmark und Magdeburg bis Südwestsachsen und zum Erzgebirge reicht; den Norden und Osten (von Mecklenburg bis zur Oberlausitz), der durch mittlere Leerstandsquoten gekennzeichnet ist und schließlich den Südwesten, der deutlich günstiger abschneidet als die übrigen Regionen Ostdeutschlands. Kleinräumig betrachtet sind die Leerstände vor allem ein Problem der großen und mittelgroßen Städte, die in beträchtlichem Umfang Einwohner – nicht zuletzt an ihr eigenes Umland – verloren haben. Statistische Analysen auf der Ebene von Raumordnungsregionen deuten darauf hin, dass die Ursachen der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland – zumindest großräumig – eher auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes zu suchen sind. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll im folgenden Kapitel „Ursachen und Wirkungszusammenhänge“ untersucht werden.

## 6.2 Ursachen und Wirkungszusammenhänge: Was hat den Markt aus dem Gleichgewicht gebracht?

### 6.2.1 Einführung

Die Ursachen des massiven Angebotsüberhangs auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt sind in einem komplexen Zusammenspiel von Faktoren wie demographischer Entwicklung, Haushaltsbildungsverhalten, gestiegenen Haushaltseinkommen, Altlasten aus DDR-Zeiten und Folgewirkungen staatlicher Investitionsanreize für Wohnimmobilien zu suchen. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des ostdeutschen Wohnungsmarktes aufgezeigt werden. Daran anschließend wird diskutiert, wie Substitutionsprozesse zwischen Wohnungsteilmärkten (sog. Filtering-Prozesse) und externe Effekte die Problemlagen weiter verschärfen.

### 6.2.2 Entwicklung der Wohnungsnachfrage

Die wichtigsten Determinanten der Wohnungsnachfrage sind die Bevölkerungsentwicklung (Geburten- bzw. Sterbeüberschuss, kleinräumige und überregionale Wanderungen), das Haushaltsbildungsverhalten sowie die Entwicklung der Haushaltseinkommen.

Die Entwicklung der Zahl der Einwohner ergibt sich zum einen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, zum anderen aus den überregionalen Wanderungsbewegungen. In den Jahren vor und nach dem Fall der Mauer (1987 bis 1991) verlor Ostdeutschland knapp eine Million Einwohner, vor allem durch Abwanderung nach Westdeutschland (vgl. Tabelle 6.2.2-1). In den Jahren von 1992 bis 1999 ist die Ursache des Bevölkerungsrückgangs dagegen vorwiegend in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Gestorbenenüberschuss von fast 670 000) zu finden.<sup>234</sup> Obwohl die Abwanderungen nach Westdeutschland – in deutlich vermindertem Umfang – weitergingen, hatte Ostdeutschland aufgrund einer verstärkten Zuwanderung aus dem Ausland in diesem Zeitraum einen positiven Wanderungssaldo zu verzeichnen.<sup>235</sup>

Insgesamt ist die Einwohnerzahl Ostdeutschlands im Zeitraum von 1991 bis 1999 um 3,5% zurückgegangen (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 10). Trotz der rückläufigen Be-

---

<sup>234</sup> Nur in Vorpommern und im mittleren Mecklenburg sind Wanderungsverluste die Hauptursache des Bevölkerungsrückgangs, vgl. *Expertenkommission* (2000), S. 14.

<sup>235</sup> Allerdings hat in jüngster Zeit die Abwanderung nach Westdeutschland wieder stark zugenommen. Zu bedenken ist auch, dass der im Bericht der Expertenkommission ausgewiesene Wanderungssaldo in Höhe von 400 000 kaum eine entsprechende Nachfrage nach Wohnraum impliziert: In dieser Zahl sind Asylbewerber enthalten, die nur in begrenztem Maße Wohnungen auf dem privaten Markt nachfragen. Überdies dürften offizielle Zahlen über die den neuen Bundesländern zugewiesene Asylbewerber, die faktisch in Ostdeutschland verbleiben, überschätzt werden, weil viele von ihnen nach Westdeutschland und damit in die Illegalität abwandern. Der Tendenz nach gilt dies durchaus auch für die zweite große Gruppe der Zuwanderer, die Aussiedler aus den GUS-Staaten; freilich ist bei dieser Gruppe die Nachfrage nach Neubauleistungen überdurchschnittlich groß, richtet sich aber vornehmlich auf den Eigenheimbau.

völkerungsentwicklung hat die Zahl der Haushalte in diesem Zeitraum um rund 315 000 (+4,5%) zugenommen (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 15). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die geburtenstarken Jahrgänge von 1975 bis 1980 – der so genannte Honecker-Buckel – in das Haushaltsbildungsalter gekommen sind. Die Größe der Haushalte hat sich dabei von durchschnittlich 2,37 Personen auf durchschnittlich 2,19 Personen (-7,6%) verringert. Hierin spiegelt sich zum einen der Trend zum Single-Haushalt, zum anderen auch der Trend zur Verkleinerung der Mehrpersonenhaushalte, der durch einen Geburtenrückgang nach der Wende bedingt ist wider.<sup>236</sup> In den neunziger Jahren haben sich in Ostdeutschland die Bevölkerungs- und Haushaltszahlen also in ausgeprägter Form gegenläufig entwickelt, wobei der Trend zur Haushaltsverkleinerung den Rückgang der Bevölkerung überkompensiert hat.<sup>237</sup>

Tabelle 6.2.2-1:

Determinanten der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland (einschließlich Berlin-Ost) 1987 bis 1999

- in 1 000 Einwohner -

	1987 bis 1991	1992 bis 1999
Ausgangsbevölkerung (Jahresendstand)	16 640	15 790
Natürliche Bevölkerungsentwicklung:		
Geburtenüberschuss	-116	-669
Räumliche Bevölkerungsbewegung:		
Wanderungssaldo mit Westdeutschland	-973	-292
Wanderungssaldo mit dem Ausland	k. A.	400
Wanderungssaldo insgesamt	k. A.	108
Bevölkerungsverlust insgesamt	-1 089	-572
Statistische Differenz <sup>a</sup>	239	-11
Endbevölkerung (Jahresendstand)	15 790	15 218

<sup>a</sup> 1987-1991: kein Außenwanderungssaldo mit dem Ausland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Expertenkommission.

Unterscheidet man bei der Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung in den neunziger Jahren zwischen Städten und ländlichen Regionen, so wird deutlich, dass deren Entwicklung sehr unterschiedlich verlaufen ist (vgl. Tabelle 6.2.2-2) Während die Zahl der Haushalte auf Ebene der Bundesländer in der Regel deutlich gestiegen ist – lediglich Thüringen verzeichnete einen geringen Rückgang –, ist sie in den meisten Städten deutlich gesunken, besonders drastisch in Cottbus und Halle. Ähnliches gilt auch für die Be-

<sup>236</sup> Dieser Geburtenrückgang wird erst ab etwa 2015 für einen Rückgang der Wohnungsnachfrage sorgen.

<sup>237</sup> Auf lange Sicht dominiert jedoch der Effekt der Bevölkerungsentwicklung den des Haushaltsbildungs-Verhaltens.

völkerungsentwicklung: Drastischen Bevölkerungsverlusten in den Städten stehen im Allgemeinen weit geringere Verluste auf Ebene der Bundesländer und Ostdeutschland insgesamt gegenüber.

Tabelle 6.2.2-2:

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in den ostdeutschen Ländern und in ausgewählten Städten<sup>a</sup> 1992 bis 1999

Land/Stadt	Bevölkerung			Geburten minus Sterbefälle	Zuzüge minus Fortzüge	Zahl der Haushalte		
	1992	1999				1992-1999		1994
	1 000	Veränderungen in %		1 000	1 000		Veränderungen in %	
Brandenburg	2 543	2 601	2,3	-103	156	1 067	1 146	7,4
darunter:								
<i>Brandenburg/Havel</i>	90	79	-12,3	-4	-8	40	38	-3,8
<i>Cottbus</i>	129	111	-13,9	-3	-15	55	50	-9,6
Mecklenburg- Vorpommern	1 859	1 789	-3,7	-64	-22	757	798	5,4
darunter:								
<i>Rostock</i>	241	203	-15,7	-6	-35	110	109	-1,4
<i>Schwerin</i>	124	103	-17,1	-3	-20	50	51	1,0
Sachsen	4 641	4 460	-3,9	-236	5	2 036	2 080	2,1
darunter:								
<i>Chemnitz</i>	285	263	-7,6	-15	-33	131	129	-1,9
<i>Zwickau</i>	111	104	-5,9	-6	-11	49 <sup>b</sup>	49	0,0
Sachsen-Anhalt	2 797	2 649	-5,3	-115	-41	1 188	1 210	1,9
darunter:								
<i>Halle/Saale</i>	300	254	-15,2	-10	-39	134	107	-19,9
<i>Magdeburg</i>	273	235	-14,0	-11	-30	125	122	-3,0
Thüringen	2 546	2 449	-3,8	-108	-4	1 084	1 076	-0,7
darunter:								
<i>Gera</i>	130	115	-11,7	-6	-11	60 <sup>c</sup>	59	-1,7
<i>Jena</i>	104	100	-3,7	-3	-2	46 <sup>c</sup>	44	-4,3
Neue Länder insgesamt	14 385	13 948	-3,0	-625	95	6 132	6 310	2,9

<sup>a</sup> Städte wie Erfurt, Leipzig oder Dresden, die im betrachteten Zeitraum aufgrund von Eingemeindungen besonders starke Gebietszuwächse verzeichneten, sind hier nicht berücksichtigt. – <sup>b</sup> Stand: 1995. – <sup>c</sup> Stand: 1997.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung auf Landesebene und in den Städten, die die neunziger Jahre prägte, reflektiert in erster Linie das Ausmaß kleinräumiger Wanderungen, das heißt der Abwanderung aus den Städten in das Umland. Die starken Bevölkerungsverluste der ostdeutschen Städte sind also weniger dem Wegzug nach West-



deutschland als der Abwanderung ins Umland zuzuschreiben. Sie reflektieren den Wunsch nach Wohneigentum, insbesondere den Wunsch nach dem eigenen Haus, der sich innerhalb der Städte oft gar nicht oder nicht zu tragbaren Kosten verwirklichen lässt (ARING 2001).<sup>238</sup>

Eine dritte wichtige Determinante der Nachfrage nach Wohnraum ist die Entwicklung der Haushaltseinkommen. Die Entwicklung der Haushaltseinkommen zeigt im Laufe der neunziger Jahre eine deutlich steigende Tendenz. So verzeichneten die privaten Haushalte nach einem sprunghaften Anstieg der Einkommen in den Jahren nach der Wende im Zeitraum von 1993 bis 1998 einen Anstieg ihrer ausgabenfähigen Einkommen um immerhin noch durchschnittlich knapp 20% (vgl. Tabelle 6.2.2-3). Mit steigendem Haushaltseinkommen steigt die Nachfrage nach Wohnraum sowohl quantitativ als auch qualitativ. So trägt neben den steigenden Haushaltszahlen auch die Einkommensentwicklung zu einer – in den neunziger Jahren insgesamt steigenden – Wohnungsnachfrage bei.

Tabelle 6.2.2-3:

Ausgabenfähige Einkommen und Einnahmen<sup>a</sup> privater Haushalte in Ostdeutschland 1993-1998

	1993	1998	Veränderung in %
Mecklenburg-Vorpommern	1 765	2 042	16,3
Sachsen	1 704	2 088	22,5
Sachsen-Anhalt	1 745	2 080	19,3
Thüringen	1 748	2 160	23,6
Berlin-Ost	1 843	2 097	13,8
Brandenburg	1 806	2 200	21,8
Insgesamt	1 767	2 111	19,5

<sup>a</sup> Je Haushalt und Monat in Euro.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der ostdeutsche Wohnungsmarkt in den neunziger Jahren keineswegs unter einer Nachfrageschwäche gelitten hat. Vielmehr hat die Nachfrage nach Wohnungen zugenommen, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass trotz eines allgemeinen Rückgangs der Bevölkerung die Zahl der Haushalte zunahm und die Haushaltseinkommen – trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit – kräftig gestiegen sind. Dies bestätigt den Befund der Regionalanalysen aus Kapitel 6.1, der darauf hindeutet, dass die Ursachen des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland eher auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite zu suchen sind.

<sup>238</sup> Auffällig ist der starke Anstieg der Zahl der Haushalte in Brandenburg. Es ist zu vermuten, dass sich dieser Zuwachs auf den „Speckgürtel“ um Berlin konzentriert hat und dort die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern – weniger die nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern – erhöht hat.

### 6.2.3 Entwicklung des Wohnungsangebots

#### a) *Investitionsanreize staatlicher Förderung*

Auf die Wohnungsnot in der unmittelbaren Nachwende-Zeit reagierte die Politik mit einer überaus großzügigen Bauinvestitionsförderung. Es wurden zahlreiche Förderprogramme aufgelegt, u. a. zur Stadtsanierung, zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus, zur Eigentumsbildung und zur Modernisierung von Wohnungen. Finanziell am bedeutendsten waren die Programme zur Stadtsanierung (Subventionswert 7,5 Mrd. Euro) und die KfW-Programme zur Wohnraummodernisierung (Subventionswert bis 2000: 5,4 Mrd. Euro). Den größten Effekt auf die Neubautätigkeit und die höchsten fiskalischen Belastungen dürften allerdings die von 1991 bis 1997/98 gewährten Sonderabschreibungen (50%, auf ein bis fünf Jahre verteilbar) für den Mietwohnungsbau und die Modernisierung hervorgerufen haben. Die Expertenkommission schätzt, dass allein durch die Sonderabschreibung rund 13,8 Mrd. Euro an Steuerausfällen entstanden sind (6,5 Mrd. Euro im Neubau und 7,2 Mrd. Euro in der Sanierung).

Gegenwärtig macht die steuerliche Förderung (vor allem Eigenheimzulagen, Investitionszulagen, degressive Abschreibungen für Abgänge sowie Sanierungsgebiets- und Eigennutzer-Abschreibungen für Abgänge nach §10 EStG) mit rund zwei Dritteln den Löwenanteil der gesamten Förderung aus, während auf die Programmförderung (Städtebauförderung, KfW-Programme, Wohnungsbauprogramme der Länder) rund ein Drittel entfällt. Wesentlich ist, dass auf die steuerliche Förderung (Volumen 2000: rund 2,5 Mrd. Euro) ein Rechtsanspruch besteht, sodass sie von ihrer räumlichen Inzidenz her kaum steuerbar ist. Damit profitieren von dieser Art der Förderung vielfach die Randgebiete und Umlandbereiche der größeren Städte, da sich an diesen Standorten die Wohnungsnachfrage aus Sicht der Investoren konzentriert und Baumaßnahmen ohne größere zeitliche Verzögerungen durchgeführt werden können (FRANZ (2001a), S. 30). Dieser randlagen- und umlandbegünstigende Effekt wird durch die gegenwärtige Ausgestaltung der Eigenheimzulage verstärkt. Erwerber neugebauter Eigentumsobjekte erhalten acht Jahre lang einen Erwerberzuschuss von jeweils 2 556 Euro (5 000 DM; ohne Kinderzulage) und werden damit doppelt so hoch bezuschusst wie Erwerber aus dem – vorwiegend im innerstädtischen Bereich konzentrierten – Bestand.

Die Regelungen zur steuerlichen Förderung der Wohneigentumsbildung in Ostdeutschland sind weitgehend<sup>239</sup> mit denen in Westdeutschland identisch. Aufgrund der deutlich niedrigeren Baukosten fällt die durchschnittliche relative Förderung je Haushalt in Ostdeutschland jedoch entsprechend höher aus. Aus demselben Grund erreicht die Eigentumsförderung in den neuen Ländern außerdem eine größere Zahl von Haushalten. Denn aufgrund der erheblich geringeren Baukosten bzw. Preise liegt auch die Einkommensgrenze, die ein Haushalt erreichen muss, um Wohneigentum bilden zu können, niedriger als in Westdeutschland, und mit sinkender Einkommensschwelle nimmt die Zahl der Haushalte überproportional zu (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 36). Beim Erwerb von Wohneigentum aus dem Bestand ist der Ost-West-Unterschied in der Förder-

---

<sup>239</sup> Mit Ausnahme der Investitionszulage.

intensität jedoch wesentlich geringer, da in der Regel hohe Modernisierungsaufwendungen erforderlich sind, um die einem neuerrichteten Eigenheim vergleichbare Wohnqualität zu erreichen. Die Städte sind in besonderem Maße von den Wirkungen der Wohneigentumsförderung betroffen, denn der Wunsch nach Wohneigentum ist im Umland in der Regel mit einem geringeren finanziellen Aufwand zu erfüllen und führte zu einer verstärkten Abwanderung aus den Städten ins Umland.<sup>240</sup>

### b) *Der Investitionsboom der neunziger Jahre*

Die kurz skizzierten Fördermaßnahmen haben ihre Wirkung nicht verfehlt: In den neunziger Jahren hat es in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft einen regelrechten Investitionsboom gegeben, in dessen Verlauf rund 776 000 Wohnungen (davon rund 690 000 Neubauten) neu auf den Markt gekommen sind (vgl. Tabelle 6.2.3-1). Etwa ein Zehntel des heutigen Wohnungsbestandes ist also erst in den vergangenen zehn Jahren entstanden. Unter Berücksichtigung von Wohnungsabrissen und -zusammenlegungen ergab sich daraus ein Nettozuwachs von rund 500 000 Wohnungen (7,1%) auf insgesamt rund 7,5 Millionen Wohnungen. In demselben Zeitraum wurden außerdem drei Viertel der aus DDR-Zeiten stammenden Wohnungsbestände saniert, instandgesetzt oder modernisiert.

Tabelle 6.2.3-1:

Wohnungsfertigstellungen in Ostdeutschland (einschließlich. Berlin-Ost) 1991 bis 1999<sup>a</sup>

Jahr	Wohnungen insgesamt	davon:						
		Neubau						Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden
		Insgesamt	davon mit 1 Wohnung (EFH)	davon mit 2 Wohnungen (ZFH)	davon mit 3 und mehr Wohnungen	davon in Wohnheimen	davon in Nichtwohngebäuden	
1991	16 670	16 430						240
1992	11 477	11 302						175
1993	23 598	21 879	10 479	2 426	6 959	353	1 662	1 719
1994	67 704	62 495	23 121	7 600	28 343	211	3 220	5 209
1995	104 214	95 872	30 574	10 490	49 042	777	4 989	8 342
1996	143 366	130 421	34 384	12 554	78 215	260	5 008	12 945
1997	177 829	160 783	41 878	13 048	99 201	1 325	5 331	17 046
1998	128 547	110 848	42 251	11 038	53 013	882	3 664	17 699
1999	102 898	82 997	42 436	9 636	28 068	494	2 363	19 901
Summe	776 303	693 027	225 123	66 792	342 841	4 302	26 237	83 276

<sup>a</sup> Untererfassung in den Fertigstellungen der Jahre 1991-1993. Es müssen zum Gesamtergebnis ungefähr 60 000 Wohnungen dazu gezählt werden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Expertenkommission.

<sup>240</sup> In dieselbe Richtung wirkt die großzügige Bemessung der Entfernungspauschale für Berufspendler.

Insgesamt wurden auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt von 1991 bis 2001 rund 298 Mrd. Euro investiert (DIW Berlin (2001)). Allein auf die Mitgliedsunternehmen des GdW entfielen in den Jahren 1992-2000 Investitionen in Ostdeutschland von rund 56 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 6.2.3-2). Vor dem Hintergrund der quantitativen und qualitativen Verbesserung des Wohnungsangebots stiegen die Wohnflächen je Einwohner von 29,5 m<sup>2</sup> (1995) auf 32,8 m<sup>2</sup> (2000), also um rund 11% (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 12).

Tabelle 6.2.3-2:

Entwicklung der Investitionen bei den Mitgliedsunternehmen des GdW in den neuen Bundesländern 1992 bis 2000

	Investitionen insgesamt		davon:		davon:	
	Mio. Euro	Prozentuale Änderung gegenüber dem Vorjahr	Neubau	Bestand	Instandhaltung/ Instandsetzung	Modernisierung
					Prozentuale Änderung gegenüber dem Vorjahr	Prozentuale Änderung gegenüber dem Vorjahr
1992	3 848					
1993	5 738	49,1		44,8	19,1	94,8
1994	7 146	24,5	155,7	20,6	-0,9	55,8
1995	8 104	13,4	76,1	9,4	-3,2	18,2
1996	7 585	-6,4	3,9	-7,5	-4,9	-8,9
1997	7 150	-5,7	-17,9	-4,3	-1,8	-5,8
1998	6 129	-14,3	-12,4	-14,5	-15,9	-13,6
1999	5 557	-9,3	-20,9	-8,2	-15,7	-3,6
2000	4 626	-16,8	-16,9	-16,7	-10,7	-19,9

Quellen: GdW Jahresstatistiken; Berechnungen des IfW.

Die Daten des GdW lassen erkennen, dass das jährliche Investitionsvolumen bei den Mitgliedsunternehmen erstmals 1996 leicht zurückging – aufgrund eines Rückgangs bei den Bestandsinvestitionen – und seitdem sowohl im Neubau wie im Bestand deutlich rückläufig ist.

Ein Vergleich der ostdeutschen Wohnungsfertigstellungen mit denen in Westdeutschland zeigt, dass der ostdeutsche Investitionsboom ein bislang nicht gekanntes Ausmaß hatte (vgl. Tabelle 6.2.3-3). So überstieg die Zahl der Fertigstellungen von Mehrfamilienhäusern in Ostdeutschland im Zeitraum von 1996 bis 1999 mit 4,3 Wohnungen pro 1 000 Einwohnern die entsprechende Zahl der Fertigstellungen in Westdeutschland um

65% und lag sogar deutlich über den Rekordfertigstellungen des westdeutschen Bau-booms zu Beginn der siebziger Jahre (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 11).

Tabelle 6.2.3-3:

Wohnungsfertigstellungen pro 1 000 Einwohner<sup>a</sup> nach Ländern 1992 bis 1999

	Im Durchschnitt der Jahre				1999	
	1992 bis 1995		1996 bis 1999		EZFH	Mehrfamilien-häuser
	EZFH	Mehrfamilien-häuser	EZFH	Mehrfamilien-häuser		
Thüringen	1,59	1,26	2,74	2,49	2,59	1,25
Sachsen-Anhalt	1,50	1,44	2,97	2,76	2,89	1,24
Brandenburg	1,78	1,46	5,57	4,86	5,93	2,57
Sachsen	k. A.	k. A.	2,80	4,65	2,57	1,86
Mecklenburg-Vorpommern	k. A.	k. A.	4,21	3,97	4,34	2,66
Berlin	0,43	2,12	0,96	4,68	1,10	1,95
Neue Länder einschließlich Berlin-Ost	k. A.	k. A.	3,44	4,3	3,46	1,87
Alte Länder einschließlich Berlin-West	k. A.	k. A.	2,43	2,60	2,77	2,08
Deutschland	k. A.	k. A.	2,62	2,91	2,90	2,04

<sup>a</sup> Basis für den Zeitraum 1992 bis 1995 ist die Bevölkerung zum Stichtag 31.12.1995, für den Zeitraum 1996 bis 1999/Stichtag 31.12.1999 – teilweise nur vorläufige Ergebnisse.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Expertenkommission.

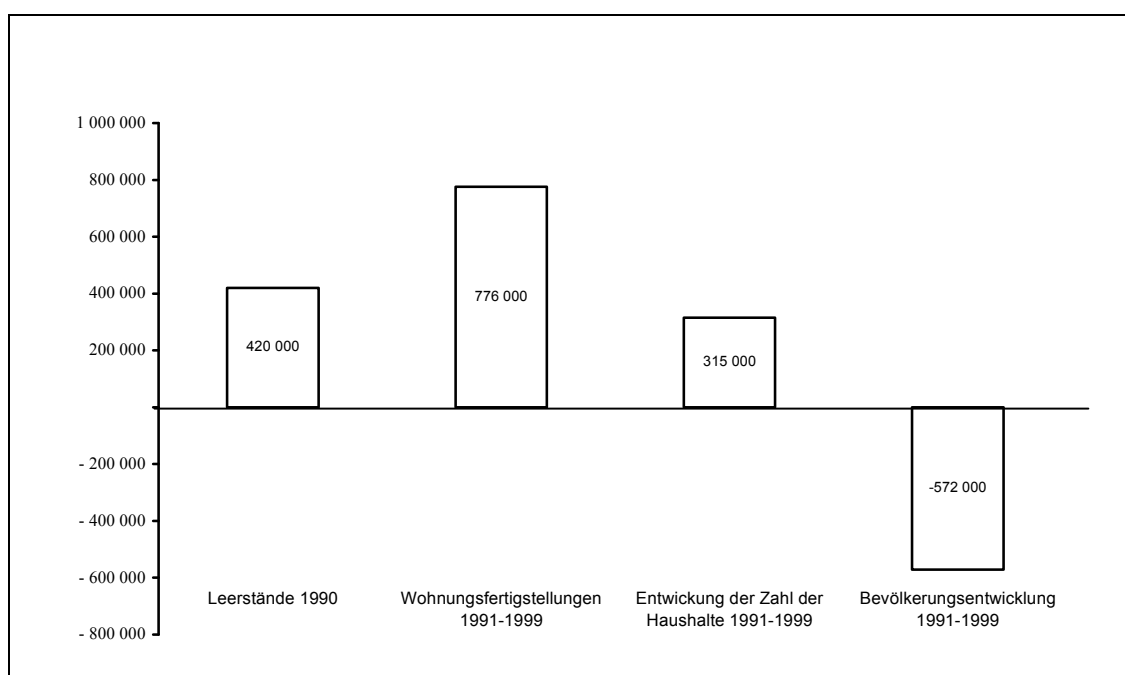
Obwohl die Fertigstellungen im ostdeutschen Wohnungsbau 1999 deutlich zurückgingen, lagen sie bei den Mehrfamilienhäusern nur leicht unter dem westdeutschen Wert und überstiegen ihn bei den Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) noch immer um 23%. Im Regionalvergleich lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern erkennen. So lagen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum von 1996 bis 1999 bei den Fertigstellungen von Ein- und Zweifamilienhäusern bundesweit an der Spitze; Brandenburg, Berlin und Sachsen bei den Fertigstellungen von Mehrfamilienhäusern.

### **Fazit**

Betrachtet man die Entwicklung von Nachfrage und Angebot seit der Wende, so übersteigt seit etwa 1995 die Zahl der neuerrichteten Wohnungen – einschließlich der durch Modernisierung wieder bewohnbar gewordenen Wohnungen – die Zahl der Haushaltsneugründungen (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 17). Während die Zahl der Haushalte in den neunziger Jahren insgesamt um rund 315 000 stieg, erhöhte sich das Wohnungsangebot – vor allem seit Mitte der 90er Jahre – deutlich stärker. Inzwischen ist der

Angebotsüberhang auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt so groß, dass auch schlecht modernisierte Wohnungen leer fallen, und dass die Vermietung einer bisher leer stehenden Wohnung in der Regel den Leerstand einer anderen Wohnung zur Folge hat.<sup>241</sup> Die Gründe des gegenwärtigen Leerstandsproblems auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt liegen also nicht auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite (vgl. Abbildung 6.2.3-1 zur Illustration). Als Hauptursache ist der politikinduzierte Neubauboom der 90er Jahre zu sehen, der die Absorptionsfähigkeit der Märkte bei weitem überfordert hat.

Abbildung 6.2.3-1:  
Determinanten der Leerstandsentwicklung



Quellen: Expertenkommission (2000), Darstellung des IfW.

### ***Leerstandsproblem und Mietpreisentwicklung***

Auf diese Überforderung hat es, wie in Kapitel 6.1 ausgeführt, differenzierte Preisreaktionen gegeben. Auf den ersten Blick erscheint die Marktreaktion auf das Leerstandsproblem paradox: Die Mieten sind dort am stärksten gestiegen, wo die Leerstände absolut betrachtet am höchsten und in jüngster Zeit am stärksten gestiegen sind: in den Großstädten. Großstädtische Lagen sind also (trotz sehr hoher Leerstandsquoten) nicht generell unattraktiv, sondern hier herrscht offenbar ein besonders harter Verdrängungswettbewerb. Eine intensive Bautätigkeit, insbesondere im Bereich qualitativ hochwertiger

<sup>241</sup> Inzwischen zeigt sich, dass die Nachfrage nach Mietaltbauwohnungen vielfach überschätzt wurde, denn auch in renovierten Altbauten sind zunehmend Leerstände zu verzeichnen. Diese Fehleinschätzungen dürften sowohl auf der intensiven Förderung der Wohnungsbauinvestitionen als auch auf der fehlenden Marktkenntnis der oftmals ortsfremden Investoren beruhen. Vgl. Franz 2001a, S. 31.

ger Wohnungen, führt zu einem dazu, dass das Mietpreisniveau im Durchschnitt steigt und zum anderen dazu, dass qualitativ geringerwertige Wohnungen leerfallen. Es kommt zu einem Filtering-up, d. h., qualitativ höherwertige Wohnungen verdrängen qualitativ geringerwertige Wohnungen vom Markt. Die großstädtischen Wohnungsmärkte sind stark segmentiert und das Leerstandsproblem ist hier – noch mehr als andernorts – ein Mismatch-Problem.

Die Segmentierung der Märkte macht eine differenzierte Schlussfolgerung nötig: Bei den Neuvertragsmieten (insbesondere bei den Neubauten) ist eine Marktreaktion in die richtige Richtung erfolgt, während die Märkte für Bestandsimmobilien außerordentlich träge auf das Leerstandsproblem reagieren, sodass eine Markträumung nicht in Sicht ist.

#### 6.2.4 Wechselwirkungen im Verbund der Teilmärkte

Die strukturellen Veränderungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt, insbesondere die Verteilung bzw. Konzentration der Leerstände, können mit Hilfe des Konzepts der Filtering-Prozesse analysiert werden. Die Kernaussage der Filtering-Theorie ist, dass sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite ein Verbund der Teilmärkte besteht. Ein Ungleichgewicht auf einem der Teilmärkte pflanzt sich – gesteuert durch Preissignale – sukzessive, wenn auch mit abnehmender Intensität auf den jeweils benachbarten Teilmarkt fort (EEKHOFF (1987), S. 15).

Der Begriff des *Filtering* bezeichnet sowohl den Wechsel von Wohnungen als auch den Wechsel von Haushalten in einen anderen Teilmarkt oder ein anderes Qualitätssegment. Wohnungen wechseln in einen anderen Teilmarkt je nach der Qualitätsveränderung, die sie durch Abnutzung bzw. durch Bestandsinvestitionen zur Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung und Sanierung erfahren. Bei Haushalten vollzieht sich der Wechsel in einen anderen Teilmarkt in Abhängigkeit vom Lebensalter, von Änderungen des Einkommens und der Wohnansprüche sowie in Abhängigkeit von der räumlichen Mobilität.

Als normaler Filtering-Prozess gilt bei *Wohnungen* ein Filtering-down, ein Herunterfiltern, das auf Qualitätsverlust durch Abnutzung beruht. Es kann durch vernachlässigte Instandhaltung beschleunigt und durch verstärkte Instandhaltung aufgehalten werden. Durch umfassende Modernisierung kann ein Filtering-up, der Wechsel in eine höhere Qualitätsklasse erreicht werden. Als normaler Filtering-Prozess gilt bei den *Haushalten* ein Filtering-up, das sie im Zeitablauf/Lebenszyklus ihre Wohnungssituation verbessern lässt.

In der ehemaligen DDR kam es aufgrund der unzureichenden Bestandspflege zu einem verstärkten Filtering-down der Wohnungen. Bei den Haushalten unterblieb das normale Filtering-up bzw. es beschränkte sich auf den gelegentlich möglichen Bezug einer Plattenbauwohnung. Nach der Wende hat die Wohnungspolitik sowohl bei den Wohnungen (Angebotsseite) als auch bei den Haushalten (Nachfrageseite) eine verstärkte Dynamik der Filtering-Prozesse angestoßen. Durch die umfassenden Modernisierungsinvestitionen wurde das Filtering-down der Wohnungen gestoppt, zumeist sogar in ein Filtering-

up umgekehrt. Auch die Haushalte haben im Zuge der Einkommensverbesserungen ein verstärktes Filtering-up erfahren. Da es zudem neben der Aufwertung von großen Teilen des Wohnungsbestandes durch die Neubautätigkeit auch zu einer quantitativen Erhöhung des Wohnungsangebots kam, sank die Nachfrage vor allem nach Wohnungen in den unteren Qualitätssegmenten.

Filtering-Prozesse beschreiben, wie die Konkurrenzbeziehungen zwischen den jeweils benachbarten Wohnungsteilmärkten zustande kommen und sind darum hilfreich, die Entwicklungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt zu erklären. Entscheidend für die Entwicklung der einzelnen Teilmärkte (Segmente) ist angesichts des generellen Angebotsüberhangs ihre relative Attraktivität aus Sicht der Wohnungsnachfrager.<sup>242</sup> Der Angebotsüberhang führt dazu, dass in den am wenigsten attraktivsten Teilmärkten die höchsten Leerstände entstehen. Dabei ist die relative Attraktivität eines Marktsegmentes nicht dauerhaft gegeben. Sie ist vielmehr veränderlich – sowohl durch Veränderungen in diesem Segment selbst (seien es Reparaturstau oder Modernisierungsmaßnahmen) als auch durch Veränderungen in anderen Segmenten.

Die entscheidenden Impulse für die Entstehung und Verteilung von Leerständen sind die Investitionsentscheidungen der Wohnungseigentümer und die Umzugsentscheidungen der Mieter. Die Wohnungseigentümer investieren unter dem Gesichtspunkt einer möglichst hohen Rendite auf das eingesetzte Kapital und haben dabei in der Regel eine langfristige Perspektive. Insbesondere Modernisierungsinvestitionen dienen dazu, die Attraktivität und damit die Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes zu sichern bzw. zu erhöhen. Die Mieter streben hingegen ein möglichst günstiges Verhältnis von Wohnqualität und Wohnkosten an.<sup>243</sup> Sie können mit Umzugsentscheidungen reagieren, wenn Veränderungen im Wohnungsangebot oder verbesserte Einkommensverhältnisse es erlauben, eine attraktivere Kombination von Wohnqualität und Wohnkosten zu realisieren.<sup>244</sup> Dabei kommt es zu Umzugsketten, bei denen für eine attraktivere Wohnung jeweils eine weniger attraktive freigemacht wird und die am wenigsten attraktiven Wohnungen am Ende leer stehen.

Auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt besteht eine derartige Konkurrenzbeziehung insbesondere zwischen Altbauten, Plattenbauten, neuerrichteten Geschosswohnungen sowie Ein- und Zweifamilienhäusern. Aus den Umzugsentscheidungen der Wohnungsnachfrager in den vergangenen Jahren wird dabei folgende Rangfolge erkennbar: Am attraktivsten sind Ein- und Zweifamilienhäuser, gefolgt von neuerrichteten Geschosswohnungen, Altbauten und Plattenbauten (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 26). Im Alt- und Plattenbaubestand haben Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zur weiteren Segmentierung des Marktes geführt: Es kam zu Umzugsketten, an deren Ende die

---

<sup>242</sup> Ist die Marktlage dagegen von einem Nachfrageüberhang geprägt, konkurrieren die Wohnungsnachfrager um die vorhandenen Wohnungen.

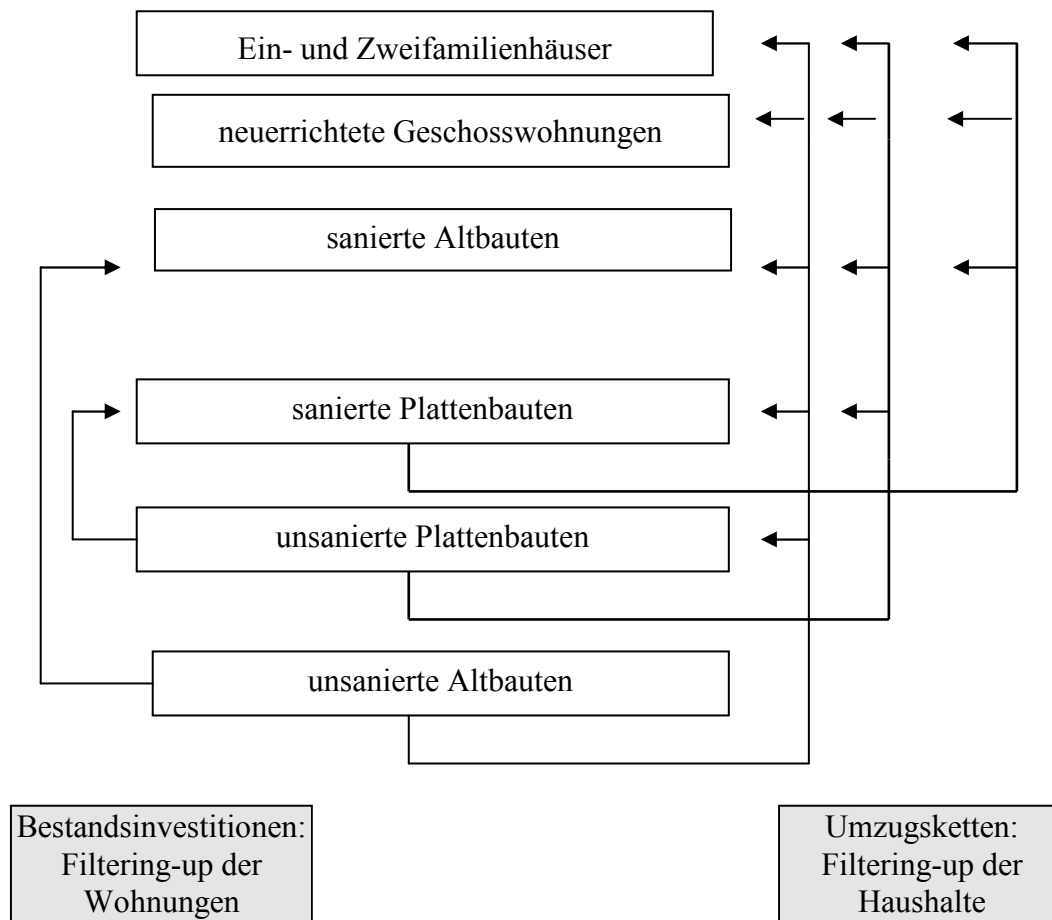
<sup>243</sup> Zu den Wohnkosten im weiteren Sinne gehören auch die Umzugskosten.

<sup>244</sup> Umgekehrt können natürlich verschlechterte Einkommensverhältnisse ebenfalls eine Anpassung des Verhältnisses von Wohnqualität und Wohnkosten erzwingen.



jeweils unattraktivsten Wohnungen leer fielen (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 21): Von 1989 bis 1991 wurde der damals noch angespannte Wohnungsmarkt vor allem durch Abwanderungen entlastet. Sofern dabei Wohnungen mit relativ guten Standard frei wurden, wurden sie rasch wieder bezogen von solchen Mietern, die bislang in unsanierten Altbauwohnungen (bauliche Mängel, Kohleheizung, keine Badezimmer), den damals unattraktivsten Wohnungen, gewohnt hatten. Diese Wohnungen fielen leer, und in den unsanierten Altbauquartieren sanken die Einwohnerzahlen und die Leerstände stiegen drastisch an. Die Plattenbauwohnungen boten zunächst noch einen vergleichsweise hohen Wohnstandard, sodass es bis Mitte der neunziger Jahre dort lediglich fluktuationsbedingte Leerstände gab.

Abbildung 6.2.4-1:  
Konkurrenzbeziehungen und Filtering-Prozesse auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt



Quelle: Darstellung des IfW in Anlehnung an Peiffer und Simons (2000), S. 26.

Im zeitlichen Ablauf, vereinfacht dargestellt in Tabelle 6.2.4-1, hat der ostdeutsche Wohnungsmarkt verschiedene Phasen durchlaufen. In der ersten Leerstandswelle fielen vor allem unsanierte Altbauten leer, denn sie waren nach der Wende der unattraktivste Teil des Wohnungsbestandes. In einer zweiten Phase, etwa von 1995 bis 1998, traten weitere Leerstände vorwiegend in den Plattenbauten auf. Hierauf reagierten die Wohnungsgesellschaften vielfach mit umfangreichen Sanierungsinvestitionen. Sie versuchten auf diese Weise, gerade in den Beständen mit den höchsten Leerständen die Vermietbarkeit zu verbessern. Die neu entstehenden Leerstände konzentrierten sich wiederum auf die unattraktivsten Wohnungen, jetzt auf die unsanierten Plattenbauten in schlechter Lage.

Tabelle 6.2.4-1:  
Marktlage in einzelnen Wohnungsteilmärkten 1990 und 2000

Wohnungsteilmarkt	Marktlage 1990	Marktlage 2000
Unsaniertes Altbau	Angebotsüberhang	Angebotsüberhang
Unsaniertes Plattenbau	ausgeglichen	Angebotsüberhang
Saniertes Plattenbau	kaum vorhanden	Angebotsüberhang
Saniertes Altbau	kaum vorhanden	ausgeglichen
Neubau	Nachfrageüberhang	ausgeglichen
Ein- und Zweifamilienhäuser	Nachfrageüberhang	Nachfrageüberhang

Quelle: Darstellung des IfW, weitgehend angelehnt an Peiffer und Simons (2000), S. 26.

Die Strategie, Leerstände durch Sanierung zu bekämpfen, erschien anfangs durchaus vielversprechend. Zum einen konnten mit einem Aufwand von rund 100 000 Euro in der Regel zwei Plattenbauwohnungen, aber nur eine Altbauwohnung saniert werden,<sup>245</sup> zum anderen standen mit den Kreditprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau umfangreiche Fördermittel zur Verfügung (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 25). Auf Dauer gesehen barg diese Strategie aber erhebliche Risiken. Denn, wie spätestens im Rückblick deutlich wird, ließen sich die Plattenbauten durch Sanierungsmaßnahmen nur gegenüber den unsanierten Plattenbaubeständen aufwerten, kaum gegenüber sanierten Altbauten und schon gar nicht gegenüber neuerrichtetem Wohnraum. Zudem konnten die Sanierungskosten nur unvollständig auf die Mieter überwält, also durch die Bewirtschaftung der sanierten Bestände nicht verdient werden. Angesichts der Marktlage war es vielfach nicht einmal möglich, die nach dem Miethöhegesetz zulässigen Erhöhungen von 1,50 Euro pro Quadratmeter durchzusetzen.

Seit 1998 treten auch in sanierten Plattenbauten zunehmend Leerstände auf und verschärfen die wirtschaftliche Lage für die betroffenen Wohnungsgesellschaften. Mit allen

<sup>245</sup> Diese Überlegung haben insbesondere die Wohnungsgesellschaften angestellt, die einen gemischten Wohnungsbestand mit sowohl Alt- als auch Plattenbauten haben.

weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungsbestandes und zur Ausweitung des Bestandes durch Neubau, setzt sich im Prinzip die hier beschriebene Entwicklung fort. Allerdings sieht es seit 1999 so aus, dass die Sanierungsaktivitäten deutlich zurückgehen, und auch die Daten über Baugenehmigungen und Baufertigstellungen zeigen (vgl. Kapitel 6.3), dass der zuvor sehr lebhaft verdrängungsprozess nicht in der bisherigen Weise anhalten wird.

### 6.2.5 Selbstverstärkung durch externe Effekte

Für die Wertschätzung einer Wohnung spielen im Regelfall nicht nur ihre Ausstattung und Größe eine Rolle, sondern auch ihre Umgebung. Die Miete bzw. der Kaufpreis, die der Eigentümer für eine Wohnung erzielen kann, richtet sich daher auch nach der Qualität des Wohnumfeldes. Dieses bestimmt sich durch die Qualität der Wohnungen in der Nachbarschaft und durch weitere Faktoren wie Baudichte, Gestaltung der Freiflächen, Belüftung, Belichtung, etc. Diese Merkmale der Wohnumgebung kann der Wohnungseigentümer in der Regel jedoch nicht oder nur in geringem Maße beeinflussen.

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

Eine besondere Rolle für die Entscheidung eines Eigentümers über Modernisierungsinvestitionen spielen seine Erwartungen über die Modernisierungsentscheidungen der übrigen Eigentümer. Über einige Jahre hinweg hat es auf dem Wohnungsmarkt in den neuen Ländern ein positives Investitionsklima gegeben, und die Eigentümer konnten davon ausgehen, dass sie mit ihren Investitionen nicht allein stehen würden, sondern dass auch die Eigentümer in ihrer Umgebung Modernisierungsmaßnahmen durchführen würden. Dort, wo Eigentümer versucht haben, Leerstände durch forcierte Sanierung und Modernisierung zu verhindern oder zu bekämpfen, ist es zwischen den Eigentümern sogar zu Investitionskonkurrenz um Mieter bzw. Käufer gekommen.

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

Auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt ist mit dem Ansteigen der Leerstände das ursprünglich optimistische Investitionsklima umgeschlagen. Vor allem dort, wo eine Wohngegend bereits offensichtlich von Leerständen geprägt ist, bringt die Sanierung oder Modernisierung weiterer Gebäude nicht die angestrebte Rendite, sodass diese In-

vestitionen, die ja auch das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend wieder verbessern würden, unterbleiben. Der dämpfende Effekt, den die Leerstände auf die Investitionsbereitschaft der Eigentümer ausüben, wird dadurch verstärkt, dass sich eine Reihe von Eigentümern bei früheren Investitionsprojekten so stark engagiert hatte, dass die Leerstände, die nun anderswo entstanden sind, die Mietenentwicklung dämpfen. Zum Teil wird dadurch sogar die Vermietbarkeit der modernisierten Wohnungen beeinträchtigt, sodass die Wirtschaftlichkeit der bereits getätigten Investitionen geschmälert wird. Viele der betreffenden Investoren leiden daher zunehmend unter Rendite- und Liquiditätsproblemen.

Führen Leerstände zu Investitionszurückhaltung, so verschlechtert sich das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend, und es kommt früher oder später auch auf Seiten der Mieter bzw. potentieller Käufer zu ablehnenden Entscheidungen, sei es dass Mieter wegziehen und nicht dorthin ziehen wollen, sei es dass potentielle Selbstnutzer auf den Eigentumserwerb verzichten oder Wohneigentum woanders erwerben.

Kommt es sowohl auf Seiten der Wohnungsanbieter/Investoren als auch auf Seiten der Wohnungsnachfrager (Mieter oder potentielle Käufer) immer wieder zu ablehnenden Entscheidungen für eine bestimmte Wohngegend, droht diese schließlich „umzukippen“: Investitionen unterbleiben und es kommt zu einer immer stärkeren Konzentration der Leerstände, zur Abwanderung von Bewohnern, zum Rückgang der Kaufkraft, zur Schließung von Geschäften und Gewerbebetrieben, die auf die örtliche Nachfrage ausgerichtet sind und zur Unterauslastung der örtlichen Versorgungsinfrastruktur (INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK (2000)).

Diese für Gebäude und Wohnquartiere beschriebene Abwärtsspirale kann ganze Stadtteile, unter Umständen auch die ganze Stadt erfassen.<sup>246</sup> Fehlen intakte und attraktive Wohnquartiere, verliert die Stadt an Attraktivität und damit an Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Wohnstandorten, insbesondere im Umland. In der Folge beschleunigt sich die Bevölkerungsabnahme, wodurch sich die Situation in der oben beschriebenen Weise weiter verschärft.

## **6.3 Perspektiven**

### **6.3.1 Jüngere Entwicklungen**

Die dramatische Entwicklung des Leerstandsproblems in den neuen Bundesländern hat seit Ende der neunziger Jahre zu Mietpreiserückgängen und zu rückläufiger Bautätigkeit beigetragen: Die Bautätigkeit in den neuen Ländern, die 1997 mit fast 180 000 fertiggestellten Wohnungen ihren Höhepunkt erreichte, hat seitdem kontinuierlich abgenommen (vgl. Abbildung 6.3.1-1). So wurden in den neuen Ländern 1999 rund 20% weniger

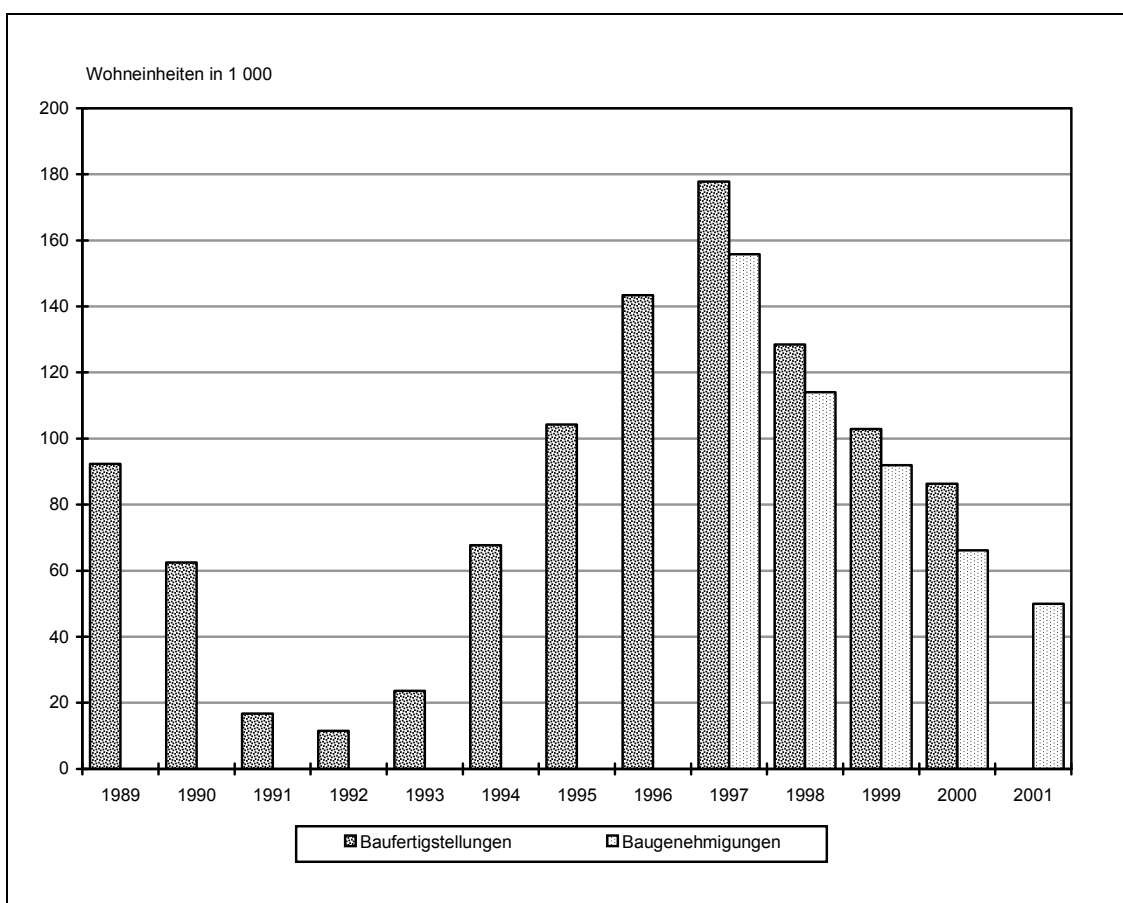
---

<sup>246</sup> Zudem verlieren die Städte mit sinkender Einwohnerzahl an Schlüsselzuweisungen, sodass der Unterhalt der infrastrukturellen Einrichtungen schwieriger wird, da er in der Regel mit hohen Fixkosten verbunden ist.

Wohnungen fertiggestellt als im Vorjahr, und im Jahr 2000 sind die Fertigstellungen nochmals um 16% zurückgegangen (vgl. Tabelle 6.3.1-1). Der Rückgang der Baugenehmigungen um 28% im Jahr 2000 und nochmals um ca. 25% in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 lässt vermuten, dass die Bautätigkeit auch künftig weiter rückläufig sein wird.

Insbesondere waren beim Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern Rückgänge zu verzeichnen: Im Jahr 1999 hatte sich dieser Bereich gegenüber dem Vorjahresniveau fast halbiert und im Jahr 2000 nochmals um ein Viertel reduziert. Seit dem Jahr 2000 ist zudem auch der Neubau von Einfamilienhäusern zurückgegangen, bei dem sich bis dahin noch der starke Nachholbedarf im Osten bemerkbar gemacht hatte. Von den Rückgängen bei den Baugenehmigungen waren 2000 und 2001 alle Bereiche des Neubaus stark betroffen. Die Wohnungsbautätigkeit der öffentlichen Hand ist mit lediglich 600 genehmigten Wohnungen in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 fast gänzlich zum Erliegen gekommen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2001).

Abbildung 6.3.1-1:  
Entwicklung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern und Berlin-Ost 1989 bis 2001<sup>a,b</sup>



<sup>a</sup> Zahl der fertiggestellten bzw. genehmigten Neu- und Ausbauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. –

<sup>b</sup> Zahl für 2001 hochgerechnet aus den ersten drei Quartalen.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 6.3.1-1:  
Entwicklung des Wohnungsbaus in Deutschland 1999 bis 2001

Wohnungen		Anzahl in 1 000				Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum in %			
		Bau- fertigstellungen		Bau- genehmigungen		Bau- fertigstellungen		Bau- genehmigungen	
		1999	2000	2000	2001 <sup>b</sup>	1999	2000	2000	2001 <sup>b</sup>
Neue Länder, Berlin-Ost	Mehrfamilienhäuser <sup>a</sup>	28,1	21,0	14,7	7,5	-47	-25	-26	-34
	Zweifamilienhäuser <sup>a</sup>	9,6 <sup>c</sup>	7,9	5,9 <sup>c</sup>	3,6	-13	-19	-26	-25
	Einfamilienhäuser <sup>a</sup>	42,4	39,0	32,9	20,7	0	-8	-23	-20
	Insgesamt	102,9	86,3	66,2	>31,8 <sup>d</sup>	-20	-16	-28	-25 <sup>c</sup>
Früheres Bundes- gebiet	Mehrfamilienhäuser <sup>a</sup>	139,3	115,4	87,9	56,7	-8	-17	-23	-16
	Zweifamilienhäuser <sup>a</sup>	49,3 <sup>c</sup>	45,2	37,4 <sup>c</sup>	24,5	2	-8	-21	-19
	Einfamilienhäuser <sup>a</sup>	136,1	137,8	124,8	85,5	14	1	-14	-13
	Insgesamt	369,8	336,8	282,3	>166,7 <sup>d</sup>	-1	-9	-18	-14 <sup>c</sup>
Insgesamt	Mehrfamilienhäuser <sup>a</sup>	167,3	136,4	102,6	64,2	-20	-19	-23	-18
	Zweifamilienhäuser <sup>a</sup>	58,9	53,1	43,4 <sup>c</sup>	28,1	-1	-10	-21	-20
	Einfamilienhäuser <sup>a</sup>	178,5	176,8	157,7	106,2	11	-1	-16	-14
	Insgesamt	472,6	423,1	348,5	>198,5 <sup>d</sup>	-6	-11	-20	-16 <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Nur in Neubauten, nur in Wohngebäuden. – <sup>b</sup> Januar bis September. – <sup>c</sup> Geschätzt. – <sup>d</sup> Genaue Zahl nicht verfügbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge, dass., Bautätigkeit und Wohnungen Fachserie 5, Reihe 1, 1999; dass., verschiedene Pressemitteilungen.

### 6.3.2 Prognosen der künftigen Entwicklung

Die künftige Entwicklung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wird entscheidend davon abhängen, inwieweit sich das Wohnungsangebot, unter Berücksichtigung der von der Politik zu verantwortenden Gestaltung der Rahmenbedingungen, künftig besser an die Wohnungsnachfrage anpassen wird. Dazu sind von zwei Seiten – vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* in Verbindung mit dem *Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR)* sowie von dem Institut *Empirica* im Auftrag der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ – Prognosen über die Entwicklungsperspektiven des ostdeutschen Wohnungsmarktes erstellt worden. Die Ergebnisse werden nachfolgend vorgestellt und miteinander verglichen.

### **Die BBR/IÖR-Prognose**

Das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* und das *Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR)* haben Aussagen über die für den Zeitraum bis 2015 zu erwartenden Marktentwicklungen getroffen, die auf regionalisierten Prognosen zur Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebotes beruhen (BBR (2001), IWANOW, SCHMIDT (2001)).<sup>247</sup> Der *Wohnungsbedarf* wird dabei auf der Grundlage einer Bevölkerungs- sowie einer Haushaltsprognose ermittelt (BUCHER, KOCKS (1999), BUCHER, SCHLÖMER (1999))<sup>248</sup>. Die Bevölkerungsprognose beeinflusst vor allem die Höhe der Wohnungsnachfrage, die Haushaltsprognose auch deren Struktur hinsichtlich Wohnungsgröße und Präferenz für Wohnungseigentum. Darüber hinaus wird die Nachfragestruktur in Ostdeutschland nach Ansicht von BBR/IÖR durch einen starken Nachholeffekt hinsichtlich Eigentumsbildung und Wohnungsgröße geprägt, der sich allerdings nur dann in kaufkräftiger Nachfrage niederschlagen kann, wenn die Einkommensentwicklung und die Entwicklung von Miet- und Baupreisen dies zulassen. Für die Wohnungsbedarfsschätzung in Ostdeutschland werden daher zusätzlich in vier – mehr oder weniger willkürlichen – Szenarien unterschiedliche Einkommensentwicklungen mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Neigung der Haushalte zu Eigentumsbildung und höherem Flächenkonsum berücksichtigt (vgl. Tabelle 6.3.2-1).<sup>249</sup>

So wird für ein Szenario angenommen, dass eine schlechte Einkommensentwicklung Ostdeutschlands, u. a. wegen fortbestehender hoher Arbeitslosigkeit, sowohl eine schnelle Wohneigentumsbildung als auch den Nachholeffekt hinsichtlich des Wohnflächenkonsums behindert (Szenario B). Bei einer mittleren Einkommensentwicklung und gleichzeitig einer günstigen Marktlage für Mieter entsteht nach den Annahmen von BBR/IÖR finanzieller Spielraum für ein Nachholen beim Flächenkonsum, doch die Vermögenslage reicht für verstärkte Eigentumsbildung nicht aus (Szenario D). Entwickelt sich die Einkommenssituation in Ostdeutschland dagegen gut, können die Haushalte ihren Wunsch nach Eigentumserwerb vermehrt umsetzen und werden nach Vermutung des BBR/IÖR dafür eher bei der Wohnungsgröße sparen (Szenario A).<sup>250</sup> Bei einer sehr guten Einkommensentwicklung und einer moderaten Entwicklung der Miet-

<sup>247</sup> Im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes werden die Ergebnisse der einzelnen Raumordnungsregionen zu Ergebnissen für die Bundesländer und diese dann zu einem Ergebnis für Ostdeutschland aggregiert.

<sup>248</sup> Nach der Bevölkerungs- und der Haushaltsprognose der BBR ist davon auszugehen, dass im Zeitraum von 1998 bis 2015 die Bevölkerung von 17,4 Mio. auf rund 16,3 Mio. Einwohner und die Zahl der Privathaushalte von 8,1 Mio. auf gut 8 Mio. zurückgehen wird, während der Anteil der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte von knapp 70% auf knapp 75% steigen und die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,14 Personen auf 2,03 Personen sinken wird.

<sup>249</sup> Das SOEP bildet die Datengrundlage für die Modellierung der Zusammenhänge zwischen den Nachfrageparametern und die Dynamik ihrer Entwicklungen (*Iwanow, Schmitdt* (2001), S. 21).

<sup>250</sup> Hinter der unterschiedlichen Modellierung der Szenarien D und A steht wohl die Annahme, dass Eigentumserwerb, selbst bei kleinen Wohneinheiten, für die Haushalte größere Transaktionskosten erfordert als die Anmietung einer größeren Wohnung.

und Baupreise schließlich können die ostdeutschen Haushalte sowohl hinsichtlich des Wohnungseigentums wie des Flächenkonsums aufholen und sich westdeutschen Verhältnissen annähern (Szenario C).

Tabelle 6.3.2-1:

Szenarien der BBR/IÖR-Prognose für den ostdeutschen Wohnungsmarkt

Annahmen und ihre Wirkungen			
<b>Szenario A:</b> <i>Gute</i> Einkommensentwicklung, die vor allem für Eigentumsbildung genutzt wird, unter Verzicht auf größere Wohnfläche	<b>Szenario B:</b> <i>Schlechte</i> Einkommensentwicklung	<b>→ Wohnflächenkonsum</b>	<i>ohne</i> Nachholeffekt
<b>Szenario C:</b> <i>Sehr gute</i> Einkommensentwicklung, die sowohl Eigentumsbildung als auch steigende Wohnfläche ermöglicht	<b>Szenario D:</b> <i>Mittlere</i> Einkommensentwicklung, die steigende Wohnflächen, nicht aber verstärkte Eigentumsbildung ermöglicht		<i>mit</i> Nachholeffekt
↓ <b>Bildung von Wohneigentum</b>			
<i>starke</i> Zunahme	<i>schwache</i> Zunahme		

Quelle: In Anlehnung an Iwanow und Schmidt, 2001.

Aus diesen Vorgaben leiten das BBR/IÖR folgende Nachfrageprognose für Ostdeutschland ab: Insgesamt wird die Nachfrage nach zusätzlichen Wohnflächen noch mindestens bis 2005 zunehmen, danach im Falle des Szenario B konstant bleiben, im Falle des Szenario A leicht, des Szenario D stärker und des Szenario C am stärksten weiter wachsen. Die Nachfrage nach Wohneigentum und damit vor allem nach Ein- und Zweifamilienhäusern wird trotz zurückgehender Bevölkerung und sinkender Zahl der Haushalte weiter steigen, besonders stark im Falle der Szenarien A und C. Die Nachfrage nach Mietwohnungen und damit besonders nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wird hingegen dauerhaft und – außer im Szenario D – stark rückläufig sein.

Die Prognose der *Angebotsseite* des ostdeutschen Wohnungsmarktes geht zunächst vom Altbestand an Wohnungen aus (aus der Gebäude- und Wohnungszählung 1995), der über geschätzte Abgangs- und Ersatzquoten für die Zukunft bereinigt wird (METZMACHER, WALTERSBACHER (2001)). Hinsichtlich der Leerstände im gegenwärtigen Wohnungsbestand wird angenommen, dass diese bis 2015 zu 30% grundsätzlich wieder vermittelbar seien und damit im Wohnungsangebot enthalten sind. Hinter dieser Wiedervermittlungsannahme des BBR/IÖR steht die Überlegung, dass die künftige Nachfrage nicht ausschließlich in den Neubau gehen könne, sondern teilweise aufgrund von Preisreaktionen, sprich Mietpreistrückgängen, in den Bestand gehen werde. Damit ist



gleichzeitig unterstellt, dass 70% der Leerstände aufgrund von gravierenden Qualitäts- und Angebotsmängeln (sowie von Fluktuationen) nicht vermittelbar sein dürften.

Tabelle 6.3.2-2:

Entwicklung des Neubaubedarfs in Ostdeutschland in den Prognoseszenarien von BBR/IÖR<sup>a</sup> 2000 bis 2015

	Durchschnittlich jährliche Zugänge in Tausend Wohneinheiten							
	2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	<b>Szenario A: gute Einkommensentwicklung</b>				<b>Szenario B: schlechte Einkommensentwicklung</b>			
Mehrfamilienhäuser	5,9	8,2	7,6	6,6	4,6	7,2	11,1	12,0
Ein-/Zweifamilienhäuser	53,7	37,8	43,5	41,8	51,4	35,3	18,4	10,4
Insgesamt	59,6	46,0	51,1	48,5	56,0	42,5	29,5	22,3
	<b>Szenario C: sehr gute Einkommensentwicklung</b>				<b>Szenario D: mittlere Einkommensentwicklung</b>			
Mehrfamilienhäuser	10,1	11,5	10,1	9,1	8,4	9,3	14,7	15,6
Ein-/Zweifamilienhäuser	56,9	39,0	44,3	42,9	54,7	39,2	22,9	15,0
Insgesamt	67,0	50,5	54,4	52,0	63,1	48,5	37,5	30,6

<sup>a</sup> Bei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30%. Zur Erläuterung der Szenarien vgl. Tabelle 6.3.2-1 und Text.

Quelle: Neußer und Waltersbacher (2001).

Aus der jährlichen Gegenüberstellung (Marktausgleich) des so ermittelten Wohnungsbestands und der geschätzten Wohnungsnachfrage in sachlicher Differenzierung (nach Wohnungsteilmärkten) und in regionaler Differenzierung (nach Raumordnungsregionen) ergeben sich der voraussichtliche Neubaubedarf sowie die Mismatch-Leerstände. Der *Neubaubedarf* entspricht den Nachfrageüberhängen auf den einzelnen Teilmärkten in den einzelnen Regionen, die Mismatch-Leerstände den Angebotsüberhängen.

Während allerdings der so geschätzte Neubaubedarf detailliert in umfangreichen Tabellen von BBR/IÖR ausgewiesen wird (vgl. Tabelle 6.3.2-2), so gilt dies für die Werte der zukünftigen Leerstände nicht (METZMACHER, WALTERSBACHER (2001)).<sup>251</sup> Auf die voraussichtlichen zukünftigen *Leerstände* in Ostdeutschland lässt sich aus der Wohnungsprognose von BBR/IÖR also nur indirekt schließen: Annahmegemäß bleiben 70% der vorhandenen Leerstände, also etwa 670 000 Wohnungen, schon aufgrund von An-

<sup>251</sup> Das Wohnungsprognosemodell des BBR leistet keine Prognose der Leerstandsentwicklung im eigentlichen Sinn. Das liegt zum einen an der Modellkonstruktion, die auf die Berechnung des Neubaubedarfes zielt, zum anderen daran, dass sich die Prozesse der Marktenlastung zumeist nicht auf der Ebene der Raumordnungsregionen, sondern eher auf den lokalen Wohnungsmärkten abspielen. Zudem können die Wechselwirkungen zwischen Angebot und Nachfrage nicht vollständig im Sinne einer Simulation abgebildet werden. Außerdem ist noch nicht abzusehen, in welchen Teilbeständen ein Rückbau, in welchen dagegen ein Abriss von Wohnungen erfolgen wird. Vgl. Metzmacher, Waltersbacher, in: BBR (2001), S. 50.

gebotsmängeln als Problem erhalten. Hinzuzurechnen sind die Angebotsüberhänge, die insbesondere bei Wohnungen in Mehrfamilienhäusern auftreten werden, weil sich die künftige Nachfrage auf den Teilmarkt der Ein- und Zweifamilienhäuser konzentrieren wird. Die Wiedernutzung der vorhandenen Leerstände kann dann geringer ausfallen als

Tabelle 6.3.2-3:

Durchschnittlich jährlicher Neubaubedarf in Ostdeutschland bis 2015 nach Bundesländern und Raumordnungsregionen in der Prognose von BBR/IÖR<sup>a</sup>

Bundesländer	Wohnungen in 1 000		je 1 000 Ein- wohner		Raumordnungs- regionen	Wohnungen in 1 000		je 1 000 Einwohner	
	Szenario <sup>b</sup>					Szenario <sup>b</sup>			
	D	C	D	C		D	C	D	C
Berlin	12,1	12,7	3,5	3,7	Berlin	12,1	13,0	3,5	3,8
Brandenburg	8,7	10,6	3,4	4,2	Prignitz-Oberhavel	2,1	2,1	5,0	5,1
					Uckermark-Barnim	1,0	1,2	3,2	3,9
					Oderland-Spree	1,6	1,9	3,6	4,3
					Lausitz-Spreewald	1,4	2,5	2,0	3,7
					Havelland-Fläming	2,7	3,2	3,8	4,5
Mecklenburg- Vorpommern	1,9	4,8	1,2	2,9	Westmecklenburg	1,3	1,3	2,5	3,5
					Mittl. Mecklenbg./Rostock	3	1,2	0,8	3,1
					Vorpommern	2	1,2	0,4	2,6
					Mecklenburg. Seenplatte	2	8	0,6	2,7
Sachsen	3,7	10,3	0,9	2,5	Westsachsen	9	3,0	0,9	2,9
					Ob. Elbtal/Osterzgebirge	1,4	2,7	1,5	2,9
					Oberlausitz/Niederschlesien	4	1,6	0,7	2,6
					Chemnitz/Erzgebirge	5	2,0	0,6	2,2
					Südwestsachsen	3	1,3	0,5	2,3
Sachsen-Anhalt	1,9	6,7	0,8	2,8	Magdeburg	7	2,6	0,8	3,0
					Dessau	4	1,4	0,8	2,7
					Halle	5	2,1	0,6	2,7
					Altmark	3	8	1,4	3,4
Thüringen	2,3	6,9	1,0	3,1	Nordthüringen	5	1,3	1,2	3,4
					Mittelthüringen	7	2,3	1,1	3,5
					Südthüringen	5	1,4	1,0	3,1
					Ostthüringen	6	2,1	0,9	3,0
Insgesamt	30,6	52,0	1,9	3,2	Insgesamt	30,6	53,0	1,9	3,2

<sup>a</sup> Bei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30%. – <sup>b</sup> Am Beispiel von Szenario D und C, also bei mittlerer und sehr guter Einkommensentwicklung in Ostdeutschland.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

die potentiell möglichen 30%, und es können weitere, bislang noch bewohnte Geschosswohnungen zum Leerstand hinzukommen. Ein Leerstand von mehr als eine Million Wohneinheiten erscheint danach nicht unwahrscheinlich. Am gravierendsten dürfte das Mismatch-Problem werden, wenn die Einkommensentwicklung in Ostdeutschland gut genug verläuft, um eine strukturelle Umorientierung der Nachfrage in Richtung auf (eigengenutzte) Ein- und Zweifamilienhäuser zu ermöglichen (Szenario A), aber nicht so gut, dass eine starke Wohnungsnachfrage selbst weniger begehrte Wohnungen absorbiert. Man kann ferner festhalten, dass zunehmende Leerstände ein umso schwerwiegenderes Problem darstellen werden, je mehr die tatsächlich zu beobachtende Neubauproduktion den in Tabelle 6.3.2-2 geschätzten Bedarf überschreiten wird. So gesehen, übersteigt die Zahl von 66 200 bzw. (hochgerechnet) ca. 50 000 Wohneinheiten, deren Bau im Jahr 2000 bzw. 2001 genehmigt wurde (vgl. Tabelle 6.3.1-1), bereits den Bedarf von – je nach Szenario – zwischen 42 500 und 50 500 Einheiten. Dies gilt erst recht für das Segment der neuzubauenden Geschosswohnungen (14 700 genehmigte Einheiten im Jahr 2000 und ca. 10 000 im Jahr 2001, gegenüber einem Bedarf von zwischen 7 200 und 10 000 Einheiten). Dadurch könnte das Mismatch-Problem verschärft werden, wenn vielleicht auch nicht dramatisch, und die Zahl der leer stehenden Wohnungen könnte die Millionen-Grenze deutlich überschreiten.

Innerhalb Ostdeutschlands ist damit zu rechnen, dass die bereits existierenden regionalen Unterschiede hinsichtlich Neubaubedarfs und Leerständen fortbestehen und sich voraussichtlich sogar verfestigen werden. Nach den *regionalisierten Schätzungen* von BBR/IÖR ist der Neubaubedarf besonders hoch in den prosperierenden Regionen Berliner Umland und Berlin zu veranschlagen, und zwar unabhängig davon, ob die Einkommensentwicklung in Ostdeutschland insgesamt nur mittelmäßig (Szenario D) oder sehr gut verläuft (Szenario C; Tabelle 6.3.2-3). Entsprechend kann man vermuten, dass Leerstände vermehrt in jenen Regionen Ostdeutschlands auftreten werden, die sich eher durchschnittlich entwickeln, und dort insbesondere dann, wenn es insgesamt in Ostdeutschland nur mäßig vorangeht (Szenario D). Dies trifft auf Regionen in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und – in geringerem Maß – auf Regionen in Sachsen-Anhalt zu. Wenn gleichzeitig der tatsächliche Neubau den geschätzten Bedarf übersteigt, z. B. in Erwartung einer günstigeren Einkommensentwicklung, könnte gerade hier das Leerstandsproblem weiter an Bedeutung gewinnen.

### ***Die Empirica-Prognose***

Eine andere Prognose für den Zeitraum bis 2030 hat das Institut *Empirica* im Auftrag der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ vorgelegt (EXPERTENKOMMISSION (2000); PFEIFFER, SIMONS (2000)). Die *Wohnungsnachfrage* wird dabei auf der Basis der Bevölkerungsentwicklung<sup>252</sup> sowie einer eigenen Prognose der Haushaltsentwicklung geschätzt, die, anders

<sup>252</sup> Berücksichtigt werden hierfür unterschiedliche Zu- und Abwanderungsszenarien, die jedoch letztlich nach den Berechnungen von Empirica auf die Zahl der Neubauten nahezu keinen und auf die Entwicklung des Leerstandes nur geringen Einfluss haben.

als bei BBR/IÖR, von einer Zunahme der Zahl der Haushalte in Ostdeutschland bis 2015 selbst bei schrumpfender Bevölkerung ausgeht. Es wird ferner angenommen, dass die Eigentumsbildung bereits bis 2030 das westdeutsche Niveau erreicht haben wird. Auf dieser Basis werden Prognosen für die Entwicklung der Zahl der Eigentümerhaushalte (Selbstnutzerquote), der Zahl der Mieterhaushalte, der Nachfrage nach Einfamilienhäusern und des Wohnflächenkonsums der Haushalte erstellt und das voraussichtliche Neubauvolumen abgeleitet. Nach diesen Schätzungen wird ein Nachholeffekt bei der Wohneigentumsbildung vor allem im Zeitraum bis 2015/2020 stark ausgeprägt sein, weil die geburtenstarken Jahrgänge der siebziger Jahre in das Alter der Eigentumsbildung kommen und (selbstgenutzte) Ein- und Zweifamilienhäuser nachfragen. Gleichzeitig beginnt die Zahl der Haushalte aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 zu schrumpfen. Daraus folgt, dass ab etwa 2015 die Nachfrage nach Miet- und damit Geschosswohnungen erheblich zurückgehen wird.

Hinsichtlich des *Wohnungsangebots* werden Abrisse nicht berücksichtigt, um zunächst Klarheit darüber zu bekommen, wie viele „überflüssige“ Wohnungen es überhaupt gibt (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 58). Aus dem Abgleich von Nachfrage und Angebot ergeben sich das Neubauvolumen und die Leerstandsentwicklung (vgl. Tabelle 6.3.2-4). Das geschätzte *Neubauvolumen* stimmt dabei in der Größenordnung ungefähr mit den Prognosen des BBR/IÖR, genauer mit deren Szenario C (also bei sehr guter Einkommensentwicklung in Ostdeutschland) überein, sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Neubauwohnungen als auch hinsichtlich deren Verteilung auf Mehrfamilien- und Ein-/Zweifamilienhäuser.

Anders als BBR/IÖR legt Empirica auch eine explizite Schätzung der Leerstände vor. Danach wird die Zahl der leer stehenden Wohnungen, sofern keine Gegenmaßnahmen erfolgen, von rund 880 000 im Jahr 1998 zunächst nur langsam auf eine Mio. Wohnungen bis 2010 steigen, dann aber beschleunigt auf rund 1,4 Mio. Wohnungen bis 2020 und auf rund 1,9 Mio. Wohnungen bis 2030 anwachsen (vgl. Tabelle 6.3.2-4). Da sich annahmegemäß die Zahl der Eigentümerhaushalte von knapp 2 Millionen auf rund 3,2 Mio. erhöhen wird, während die Zahl der Mieterhaushalte von 3,8 Mio. auf rund 2,7 Mio. sinkt, könnte nach Empirica nahezu jede dritte der zur Jahrtausendwende noch bewohnten Mietwohnungen leer fallen. Dabei würde die Leerstandsquote im Geschosswohnungsbestand von 17% im Jahr 1998 bis auf 38% im Jahr 2030 zunehmen. Im Zuge dieser Entwicklung wird sich auch die Struktur dieser Leerstände verändern: Während Ende der neunziger Jahre mit einer Leerstandsquote von 27% vor allem Vorkriegs-Altbauten betroffen waren, so werden nach dieser Prognose eher die Leerstände im DDR-Wohnungsbau, d. h. im Plattenbau, ansteigen, von nur 9% im Jahr 1998 auf 28% im Jahr 2010 und auf 58% im Jahr 2030. Dagegen werden, nach Einschätzung von Empirica, die Leerstände bei Ein- und Zweifamilienhäusern gering bleiben und bei den Geschossneubauten der Nachwendezeit abnehmen.

Kommt es zur prognostizierten verstärkten Leerstandswelle ab 2015, so sieht Empirica in *räumlicher Hinsicht* in erster Linie die Städte davon betroffen. Unterstellt man, dass etwa die Hälfte aller neuen Eigenheime der Jahre 1998 bis 2030, also ca. 500 000, von bisherigen Stadtbewohnern errichtet werden, die ins Umland ziehen, so würde dies für

die Städte zu einem Einwohnerrückgang von rund 1,2 Mio. Einwohnern führen, was – bei insgesamt 6,7 Mio. Stadtbewohnern – einem Anteil von 20% entspräche (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 44). Es geht aus den Analysen von Empirica allerdings nicht hervor, wie sich die Leerstände insgesamt auf die Bundesländer und Raumordnungsregionen verteilen werden.

Tabelle 6.3.2-4:  
Entwicklung des Neubauvolumens und der Leerstände in Ostdeutschland (ohne Berlin) in der Prognose von Empirica<sup>a</sup>

	Durchschnittlich jährliches Neubauvolumen in 1 000 Wohnungen			
	1998 bis 2010	2011 bis 2020	2021 bis 2030	
Mehrfamilienhäuser	15,4	10,0	10,0	
Ein-/Zweifamilienhäuser	44,9	44,0	8,0	
Insgesamt	60,3	54,0	18,0	
<i>Durchschnittlich jährliche Zu- und Abgänge zum Leerstand<sup>b</sup></i>				
Mehrfamilienhäuser	15,8	36,0	45,0	
Altbauten	-14,9	10,0	10,0	
DDR-Bauten	33,6	26,0	35,0	
Nachwende-Bauten	-2,8	0	0	
Ein-/Zweifamilienhäuser	-1,8	2,0	1,0	
Insgesamt	14,0	38,0	46,0	
<i>Leer stehende Wohnungen in 1 000</i>				
	1998 <sup>c</sup>	2010	2020	2030
Mehrfamilienhäuser	710,0	9,0	1 260,0	1 710,0
Altbauten	479,0	3,0	4,0	5,0
DDR-Bauten	177,0	580,0	840,0	1 190,0
Nachwende-Bauten	54,0	20,0	20,0	20,0
Ein-/Zweifamilienhäuser	172,0	150,0	170,0	180,0
Insgesamt	882,0	1 050,0	1 430,0	1 890,0
<i>Leerstandsquoten in %</i>				
Mehrfamilienhäuser	17	21	28	38
Altbauten	27	17	22	28
DDR-Bauten	9	28	41	58
Nachwende-Bauten	16	4	3	3
Ein-/Zweifamilienhäuser	7	5	5	5
Insgesamt	13	14	18	23

<sup>a</sup> Bei Status quo der Rahmenbedingungen. – <sup>b</sup> Ohne Berücksichtigung von Abrissen. – <sup>c</sup> Zahlen für 1998: Ergebnisse des Mikrozensus (Wohnungsfortschreibung).

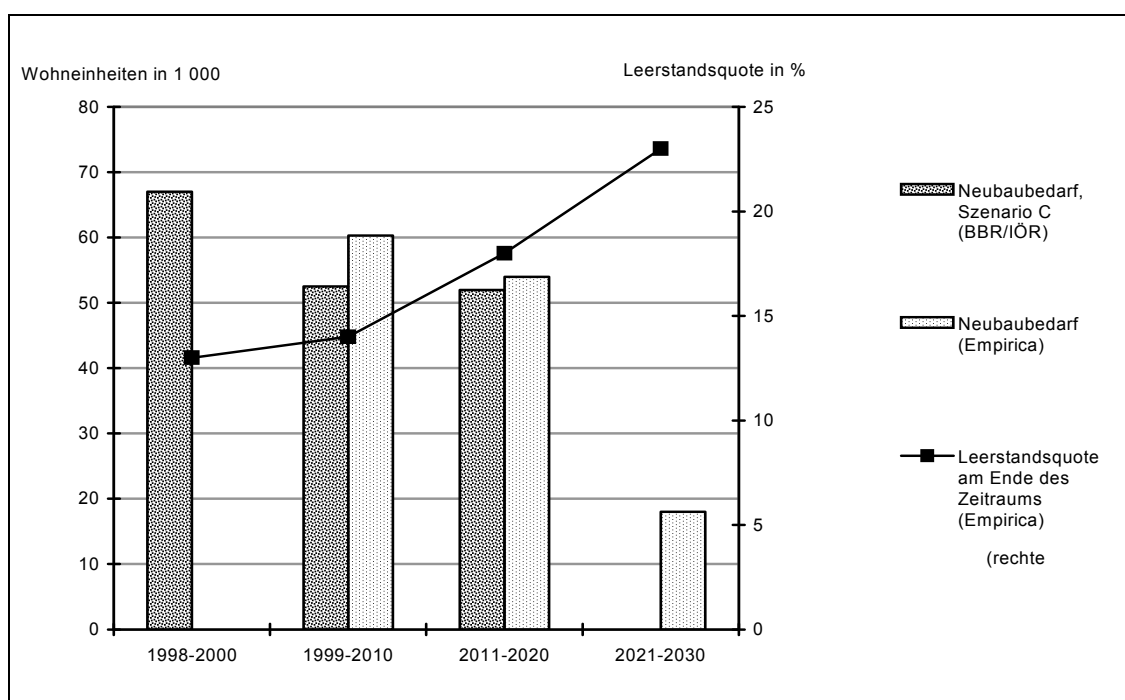
Quellen: Pfeiffer und Simons (2000); Berechnungen des IfW.

### ***Schlussfolgerungen aus beiden Prognosen und Einfluss der politischen Rahmenbedingungen***

Die Prognosen von BBR/IÖR und Empirica schätzen übereinstimmend, dass der Neubaubedarf in Ostdeutschland weiterhin zurückgehen wird (siehe den Vergleich Abbildung 6.3.2-1). Sie lassen ferner erwarten, dass die Zahl der leer stehenden Wohnungen in den nächsten 10 Jahren eher langsam wachsen wird (mit einer Leerstandsquote von ca. 15%), danach jedoch beschleunigt auf weit höhere Werte.

Abbildung 6.3.2-1:

Geschätzte weitere Entwicklung des Neubaubedarfs und der Leerstände in Ostdeutschland 1998 bis 2030<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Für BBR/IÖR: Die Schätzung für das zweite Jahrzehnt umfasst nur die Jahre 2011 bis 2015.

Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Institut für Ökologische Raumentwicklung; Pfeiffer und Simons (2000).

Beide Prognosen sind allerdings bedingte Status-quo-Prognosen, die nur gelten, wenn sich die zum Zeitpunkt der Schätzung (im Jahr 2000) gegebenen politischen Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse (z. B. Miet- und Baupreise) nicht verändern. In beiden Untersuchungen werden *Alternativrechnungen* unter den Bedingungen einer veränderten Politik und veränderter Marktgegebenheiten durchgeführt. In der BBR/IÖR-Prognose wird angenommen, dass „durch entsprechende Anreizmechanismen bzw. eine Umgestaltung der Förderkulisse zukünftig ein größerer Nachfrageanteil von Eigentümern in den Geschosswohnungsbestand umgelenkt werden kann“ (METZMACHER/WALTERSBACHER (2001), S. 50). Für diesen Fall wird erwartet, dass die Wiedervermittelbarkeit des vorhandenen Leerstandes erheblich – bis auf zu 80% – gesteigert werden kann. Dann wären nur noch etwa 190 000 der derzeit leer stehenden

Wohnungen grundsätzlich nicht vermittelbar, während ein um rund 4 500 Einheiten jährlich reduzierter Neubaubedarf (das entspricht insgesamt 67 500 Wohneinheiten bis 2015, vgl. Tabelle 6.3.2-5) ein entsprechend verringertes Mismatch-Problem vermuten lässt. Indirekt lässt sich schließen, dass die Leerstände bis 2015 unter 1 Million bleiben könnten.

In der Empirica-Prognose wird ebenfalls unterstellt, dass eine höhere Wiedernutzung des vorhandenen Leerstandes erreicht werden kann, und zwar zum einen „durch eine stärkere Bestandslenkung der neuen Selbstnutzer“ hin zur Eigentumswohnung statt zum Eigenheim, sowie durch „zusätzliche Selbstnutzer dank höherer Förderung für Käufe aus dem Bestand“ (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 48). Nach den Schätzungen von Empirica könnte dann die Zahl der Leerstände zumindest bis 2020 unter 1 Million Einheiten gehalten und danach bis 2030 auf 1,6 Millionen gegenüber 1,8 Millionen gedrückt werden (vgl. Tabelle 6.3.2-6).

Tabelle 6.3.2-5:

Entwicklung des Neubaubedarfs in Ostdeutschland unter verschiedenen Rahmenbedingungen nach BBR/IÖR<sup>a</sup> 2000 bis 2015

	Bei Status quo der Rahmenbedingungen <sup>b</sup>				Bei veränderten Rahmenbedingungen <sup>c</sup>			
	Durchschnittlich jährliche Zugänge in 1 000 Wohneinheiten							
	2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Mehrfamilienhäuser	10,1	11,5	10,1	9,1	7,4	8,6	8,2	7,4
Ein-/Zweifamilienhäuser	56,9	39,0	44,3	42,9	54,4	36,6	42,0	40,7
Insgesamt	67,0	50,5	54,4	52,0	61,8	45,1	50,2	48,1

<sup>a</sup> Am Beispiel des Szenario C, also bei sehr guter Einkommensentwicklung in Ostdeutschland. – <sup>b</sup> Bei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30%. – <sup>c</sup> Bei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 80%.

Quelle: Neußer und Waltersbacher (2001).

Die Alternativrechnungen zeigen, dass nach Ansicht von BBR/IÖR und Empirica durch eine entsprechende Politik der Wiedernutzungsgrad der leer stehenden Wohnungen gesteigert, der Neubaubedarf geringer bleiben und die Zahl der Leerstände zurückgeführt oder zumindest begrenzt werden kann.<sup>253</sup> Die Höhe der anderenfalls zu erwartenden Leerstände macht deutlich, dass wohnungspolitische Weichenstellungen insbesondere bei den Anreizmechanismen notwendig sind, wenn eine Lösung des Leerstandsproblems erreicht werden soll. Der strukturelle Neubaubedarf nach Eigenheimen, der einen wichtigen Aspekt des Leerstandsproblems ausmacht, hängt nämlich nicht nur von den Präferenzen der neuen Selbstnutzer allein, sondern auch von der Anreizpolitik des Staates ab.

<sup>253</sup> Angemerkt sei, dass Abrissmaßnahmen, wie sie von der Expertenkommission vorgeschlagen und u. a. im Programm „Stadtumbau Ost“ vorgesehen sind, bei diesen Rechnungen nicht berücksichtigt wurden.

Die Einflussnahme darauf, ob die neuen Selbstnutzer Wohneigentum in neu zu errichtenden Ein- und Zweifamilienhäuser oder im Geschosswohnungsbestand anstreben, wird daher nach Auffassung von Pfeiffer und Simons die wichtigste Stellschraube der Wohnungspolitik sein (PFEIFFER, SIMONS (2000), S. 62).

Tabelle 6.3.2-6:

Entwicklung des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland (ohne Berlin) unter verschiedenen Rahmenbedingungen nach Empirica 1998 bis 2030

	Bei Status quo der Rahmenbedingungen			Bei veränderten Rahmenbedingungen				
	Durchschnittlich jährliche Zu- und Abgänge in 1 000 Wohneinheiten							
	1998-2010	2011-2020	2021-2030	1998-2010	2011-2020	2021-2030		
Neubauvolumen <sup>a</sup>	57,8	55,0	20,0	45,3	35,0	15,0		
Bewohnte Wohnungen	57,8	15,0	-25,0	53,7	15,0	-40,0		
Altbauten <sup>b</sup>	16,7	-10,0	-10,0	29,2	-5,0	-20,0		
DDR-Bauten <sup>b</sup>	-20,8	-25,0	-35,0	-25,0	-15,0	-45,0		
Selbstgenutzte	54,2	50,0	10,0	70,8	65,0	15,0		
Leerstände <sup>c</sup>	0	33,3	37,5	-8,3	20,0	55,0		
	<i>Leer stehende Wohnungen</i>							
	1998 <sup>d</sup>	2010	2020	2030	1998 <sup>d</sup>	2010	2020	2030
In 1 000 <sup>a,c</sup>	900,0	900,0	1 300	1 750	900,0	800,0	1 000	1 550
Quote in %	13	12	17	22	13	11	13	20

<sup>a</sup> Schätzungen leicht abgewandelt gegenüber der in Tabelle 4 zitierten Veröffentlichung. – <sup>b</sup> Einschließlich Zusammenlegungen. – <sup>c</sup> Ohne Berücksichtigung von Abrissen. – <sup>d</sup> Ergebnisse des Mikrozensus.

Quellen: Expertenkommission; Berechnungen des IfW.

### 6.3.3 Zusammenfassung

In Reaktion auf die dauerhaften Angebotsüberhänge kommt es auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt nach Mietpreisrückgängen inzwischen auch zu einer stark verlangsamten Neubautätigkeit. Unter Berücksichtigung der vorläufig noch steigenden Wohnungsnachfrage ist in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren daher nicht mit einer weiteren drastischen Verschärfung des Leerstandsproblems zu rechnen. Danach wird jedoch voraussichtlich vor allem die Nachfrage nach (Miet)Geschosswohnungen aus demographischen Gründen deutlich zurückgehen und es wird zu einer zweiten Leerstandswelle kommen.

Der Neubaubedarf einerseits und das Tempo von Prozessen des Marktausgleichs andererseits werden, neben dem Haushaltsbildungsverhalten, den Wanderungsbewegungen – sowohl überregional als auch im Verhältnis Stadt-Umland – und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entscheidend von der Gestaltung der wohnungsmarktpolitischen Rahmenbedingungen abhängen: Ein dauerhafter Marktausgleich bedarf einer zielgerichteten, marktgerechten Umgestaltung dieser Rahmenbedingungen.



Das räumliche Muster der künftigen Entwicklung wird voraussichtlich so aussehen, dass in absehbarer Zeit nur in Berlin als Hauptstadt und im Berliner Umland noch größerer Bedarf an zusätzlichem Wohnraum besteht. Die übrigen Regionen werden sich, vor allem bei unveränderten Rahmenbedingungen, mit Schrumpfungprozessen konfrontiert sehen.

## 6.4 Lösungsansätze

Die Diskussion der vorangegangenen Kapitel hat deutlich gemacht, dass das gegenwärtige Leerstandsproblem auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt vor allem auf den politikinduzierten Neubauboom der 90er Jahre zurückzuführen ist und sich ohne adäquate Reaktion der Politik zur Stärkung der Marktkräfte und zur Marktstabilisierung spätestens ab 2010 dramatisch verschärfen wird. Die Bundesregierung hat im Februar 2000 eine hochrangig besetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ins Leben gerufen, die eine Reihe sehr dezidierter Vorschläge zur Lösung des Leerstandsproblems vorgelegt hat. Die Politik hat auf die Kommissionsvorschläge mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert, in deren Zentrum das Programm „Stadtumbau Ost“ und die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz stehen. Die Kommissionsvorschläge und die Reaktion der Politik darauf werden im Folgenden kurz dargestellt und es wird herausgearbeitet, inwieweit die Politik die Vorschläge der Expertenkommission umgesetzt hat bzw. davon abgewichen ist. Eine kritische Würdigung der bislang getroffenen Maßnahmen und eigene Vorschläge für marktgerechte Weichenstellungen in der Wohnungspolitik schließen sich daran an.

### 6.4.1 Die Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“

Die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ hat im November 2000 eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt vorgelegt. Zentrale Elemente der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie sind:

1. Der Abriss von 300 000 bis 400 000 leer stehender Wohnungen innerhalb der nächsten 10 Jahre.

Da die Wohnungseigentümer – Wohnungsunternehmen wie Private – nicht in der Lage seien, den Abriss aus eigenen Kräften vorzunehmen, müsse der Abriss staatlicherseits finanziell gefördert und gelenkt werden. Die Kommission empfiehlt daher, den Abriss leer stehender Wohnungen dort, wo er für den Stadtumbau nützlich und für das Marktgleichgewicht erforderlich ist, mit bis zu 71,6 Euro/m<sup>2</sup> Wohnfläche zu fördern. Dazu wären über 10 Jahre ca. 150 Mio. Euro jährlich aufzuwenden, die zu jeweils einem Drittel von Bund, Ländern und Kommunen zu tragen wären.

2. Die Verdopplung der Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand und die Halbierung der Eigenheimzulage für Neubauten.

Die Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand – bisher für acht Jahre in Höhe von 2 500 DM (1 280 Euro) gewährt – sollte nach den Vorstellungen der Kommis-

sion auf 5 000 DM (2 560 Euro) verdoppelt werden. Zur Finanzierung sollte die bisherige Zulage im Neubau von 2 560 Euro auf 1 278 Euro halbiert werden. Der Neubau auf Recyclingflächen und sonstigen innerstädtischen Bauflächen sollte durch eine weiterhin hohe Eigenheimzulage (2 556 Euro) für Neubauten an diesen Standorten gefördert werden.

3. Die Ausweitung des Angebots an „eigentumsfähigen“<sup>254</sup> Wohnungen im Bestand.

Hierzu schlägt die Kommission vor, mit Vorrang die Schaffung großer Wohnungen durch Zusammenlegung bisher kleiner Wohnungen zu fördern, da große Wohnungen in innerstädtischen Lagen fehlten.

4. Neben diesen drei zentralen Strategieelementen wird eine Reihe flankierender Maßnahmen empfohlen. Hierzu gehören:

- Die Nutzbarmachung von Erneuerungsabschreibungen für private Haushalte als Ersterwerber<sup>255</sup>;
- Die Fortsetzung der Stadtsanierungsprogramme von Bund und Ländern in unvermindertem Umfang;
- Die flexiblere Handhabung der Modernisierungsprogramme der KfW und der Länder<sup>256</sup>;
- Die Erhebung von Grundsteuern auch auf brachliegende Grundstücke, da den Städten unvermindert Vorhaltekosten für die brachliegende Infrastruktur entstehen (Grundsteuer als Instrument zur „Mobilisierung von Märkten“);
- Der Erlass der Grunderwerbsteuer für Erwerbsvorgänge, die der Abrissvorbereitung und Neubebauung bzw. dem Zusammenschluss oder der Übernahme von existenzgefährdeten Unternehmen dienen.

Daneben empfiehlt die Kommission die Aufhebung von Instrumenten, die unter den Bedingungen eines zunehmenden Wohnungsüberschusses überflüssig sind oder gar kontraproduktiv wirken. Hierzu zählen:

- Die Aufhebung der degressiven Abschreibung für den Neubau von Mietwohnungen;
- Die Aufhebung der Investitionszulage für den Neubau von Mietwohnungen, da diese als Förderinstrument zu undifferenziert wirke;

---

<sup>254</sup> Hier wohl im Sinne von „tatsächlich am Markt nachgefragten“ Wohnungen gemeint.

<sup>255</sup> Dahinter steckt die Überlegung, dass private Haushalte als Erwerber von Wohnungen häufig überfordert sind, notwendige Modernisierungsmaßnahmen selbst durchzuführen und von daher darauf angewiesen sind, modernisierte Wohnungen von Bauträgern zu kaufen. Zu ihren Gunsten sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sie als Ersterwerber die Abschreibungsmöglichkeiten für die zuvor erfolgte Sanierung nutzen können.

<sup>256</sup> Beispielsweise empfiehlt die Kommission, die Investitionszulage für Modernisierungen auf umfassende Modernisierungen zu konzentrieren und die Obergrenze für die 15-prozentige Modernisierungszulage von Investitionen bis maximal 613 Euro/m<sup>2</sup> Wohnfläche auf 2 778 Euro/m<sup>2</sup> zu erhöhen.

- Die Aufhebung der Modernisierungszulage für Wohnungseigentümer, da in den bereits selbstgenutzten Wohnungen inzwischen ein hinreichender Sanierungsstand erreicht sei.

### ***Erwartete Entlastungseffekte bis zum Jahr 2010 und fiskalische Konsequenzen der Maßnahmen***

Die Kommission erwartet bei konsequenter Umsetzung ihrer Vorschläge eine Verminderung der Leerstände um knapp 200 000 Wohnungen (ohne Abrissprogramm) bzw. um mehr als eine halbe Million Wohnungen (mit Abrissprogramm). „Das Abrissprogramm soll bis zum Jahr 2010 den Wohnungsmarkt insoweit bereinigt haben, dass der folgenden, zweiten Leerstandswelle aus einer gefestigteren Position heraus begegnet werden kann“ (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 87). Da sich ein Teil der überschüssigen Wohnungen in Gebäuden befinden, die trotz Leerstand nicht stören<sup>257</sup> und von daher nicht abgerissen werden müssen (die Kommission geht von rd. 150 000 Wohnungen aus) und für weitere rd. 50 000 Wohnungen wegen rentabler Wiedernutzungsmöglichkeiten von einem Abriss auch ohne Förderung ausgegangen werden kann, ergäbe sich bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge im Jahr 2010 ein Angebotsüberhang in der Größenordnung von rund 250 000 leer stehenden aber bewohnbaren Wohnungen. Ein Angebotsüberschuss in dieser Größenordnung wird als eine „... zur Funktionsfähigkeit der Märkte notwendige Fluktuationsreserve ...“ angesehen.

Eine Überblick über die geschätzten fiskalischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen gibt Tabelle 6.4.1-1.

Tabelle 6.4.1-1:

Geschätzte fiskalische Konsequenzen der Kommissionsvorschläge

Maßnahme	in Mio. Euro p. a.
Abschaffung degressive Abschreibung für Abgänge	-77
Halbierung Eigenheimzulage Neubau	-562
Belassung EHZ auf Recyclinggrundstücken	205
Verdopplung EHZ im Bestand	1 023
Abschaffung Investitionszulage Neubau	-26
Abschaffung Investitionszulage Selbstnutzer	-77
Investitionszulage für Modernisierung	Unklar
Abrissprogramm	153
Reform zum Altschuldenhilfe-Gesetz*	72
Eigentum in Sanierungsgebieten	Neutral
Grundsteuer	Unklar, positiv
<b>Insgesamt</b>	<b>711</b>

„+“ = zusätzliche Kosten; „-“ = Ersparnis. – \* Kein Kommissionsvorschlag, aber Ende 2000 bereits absehbar und daher von der Kommission aufgenommen.

Quelle: Expertenkommission.

<sup>257</sup> Dies sind z. B. isolierte Siedlungen ohne räumliche Bezüge zur Stadt oder Armeestandorte.

In der Summe aller Vorschläge ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Subventionsbedarf in Höhe von rund 0,7 Mrd. Euro, der hauptsächlich Folge der erhöhten Eigenheimzulage für Bestandserwerbungen ist.

#### **6.4.2 Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“**

##### **a) Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz**

Im Rahmen der 2. Novellierung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) vom 28.08.2000 und der auf dieser gesetzlichen Grundlage erlassenen Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) wurde für die Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern die Möglichkeit zur Gewährung zusätzlicher Entlastung von Altverbindlichkeiten geschaffen. Nach den Regelungen dieser Verordnung kann den Wohnungsunternehmen, die in der Vergangenheit Altschuldenhilfe erhalten haben, nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel auf Antrag weitere Altschuldenhilfe für den vollzogenen Abriss oder Rückbau von Wohnraum gewährt werden. Die Höhe der weiteren Entlastung soll vom Umfang der Wohnraumverminderung abhängen, d. h. vom Umfang des durch Abriss aus dem Markt genommenen Wohnflächenangebotes bei den einzelnen Unternehmen. Mit der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz werden laut BMVBW primär drei Ziele verfolgt: die Stabilisierung von Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt in den neuen Ländern, eine Reduktion des Wohnungsleerstandes und die Sicherung von Arbeitsplätzen in der ostdeutschen Bauwirtschaft (BMVBW (2000), S. 4).

Die weitere Entlastung von Altschulden ist insbesondere an folgende Voraussetzungen gebunden:

- Ein Leerstand, der sich einschließlich der seit dem 1. Januar 1998 abgerissenen Wohnfläche bei Antragstellung auf mindestens 15% der eigenen Wohnfläche des Unternehmens beläuft;
- Das Unternehmen muss aufgrund dieses Leerstandes in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet sein;
- Das Unternehmen muss ein Sanierungskonzept vorlegen, das die geplante Wohnraumverminderung als einen tragenden Bestandteil ausweist, das städtebauliche Aspekte berücksichtigt und an dem sich das Land und das betreffende Kreditinstitut (durch Einverständnis zur vorzeitigen Tilgung der Verbindlichkeit und durch Verzicht auf Vorfälligkeitsentschädigung) beteiligen;
- Ein Wirtschaftsprüfer muss dem Unternehmen die Leerstandsquote, die Existenzgefährdung und die Tragfähigkeit des Sanierungskonzepts<sup>258</sup> bestätigen.

---

<sup>258</sup> Nach den Empfehlungen des Lenkungsausschusses vom 25.01.2001 sollen die Sanierungskonzepte u. a. folgende Elemente aufweisen: eine Analyse der Krisenursachen (Vergangenheitsbetrachtung), eine Unternehmensbestandsanalyse (Wohnungsbestand, Finanzierungsstruktur, Organisation, weitere Geschäftsfelder) und eine Unternehmensplanung, die auf Grundlage der vergangenheits- und gegen-

Der Tatbestand der wirtschaftlichen Existenzgefährdung wird bei einer Leerstandsquote von mehr als 15% regelmäßig als gegeben angesehen und muss nicht gesondert überprüft werden. „Existenzgefährdung im Sinne dieser Verordnung bedeutet nicht, dass ein Unternehmen unmittelbar vor der Insolvenz steht, sondern dass seine wirtschaftliche Entwicklung, würde keine Sanierung erfolgen, in diese Richtung führt“ (BMVBW (2000), S. 6). Durch die Einbeziehung des jeweiligen Bundeslandes wird angestrebt, dass die Sanierungskonzepte für die Unternehmen in die städtebauliche Gesamtentwicklung der Kommunen eingebunden sind.

Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz soll innerhalb von 10 Jahren umgesetzt werden. Die Kosten des Bundes werden auf rd. 360 Mio. Euro geschätzt, die sich ab dem Jahr 2001 auf 10 Jahresansätze verteilen (vgl. Tabelle 6.4.2-1) dargestellt sind.

Es wird angestrebt, im Rahmen dieses Finanzierungsvolumens bis 2010 85 000 Wohnungen vom Markt zu nehmen.<sup>259</sup>

Tabelle 6.4.2-1:

Geschätzte Kosten des Bundes für die Umsetzung der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz

- in Mio. Euro -

2001	2002	2003	2004	2005	2006 bis 2010
30,7	25,6	46,0	56,2	56,2	143

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

#### **b) Das Programm „Stadtumbau Ost“**

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde im Jahr 2001 als Reaktion auf die anhaltend hohen und sich in jüngster Zeit weiter verschärfenden Leerstände und die Vorschläge der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ auf den Weg gebracht.

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ werden im Wesentlichen drei *Ziele* verfolgt:

1. Die Stabilisierung von Stadtteilen, die durch physischen Verfall und soziale Erosion bedroht sind;
2. Die Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Sicherung der Funktionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsmärkte;

---

wartsbezogenen Analyse Auskunft gibt über den zukünftigen Zweck des Wohnungsunternehmens, den als dauerhaft vermietbar geltenden Bestand, über die Maßnahmen zur Beseitigung des Überbestandes, über Maßnahmen zur Reorganisation des Geschäftsbetriebes und über die mittelfristig geplanten Investitionen (Goldschmidt, Taubenek (2001), S. 9).

<sup>259</sup> Bei dieser Rechnung wurde von einer durchschnittlichen Wohnfläche von 60 m<sup>2</sup>/WE und einer geschätzten durchschnittlichen Restverbindlichkeit von 71 Euro/m<sup>2</sup> ausgegangen.





3. Die Revitalisierung der Innenstädte und der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände, die städtebaulich als besonders wertvoll angesehen werden.

Um diese Ziele zu erreichen, setzt die Bundesregierung auf folgende *Instrumente*:

- Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude. Rückbaumaßnahmen seien dabei „... als Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Stadt und der Wohnquartiere anzusehen“ (BMVBW (2001), S. 4); die Zielgröße für den Rückbau sind 400 000 Wohnungen.<sup>260</sup>
- Förderung von Investitionen in die Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere sowie Unterstützung lokaler Kooperationen von Kommunen und Wohnungswirtschaft zur Entwicklung gemeinsamer Strategien des Stadtumbaus auf der Grundlage städtebaulicher Konzepte.

Auch werden Anreize für Investoren und selbstnutzende Eigentümer gesetzt, sich wieder stärker in den gewachsenen Innenstädten zu engagieren.

- Zur Finanzierung der Modernisierung von innerstädtischen Mietwohnungen wird die Investitionszulage bei hohen Investitionen kräftig angehoben. Kleinere Maßnahmen erhalten dagegen in Zukunft keine Förderung mehr.
- Investitionen von selbstnutzenden Wohnungseigentümerwerbenden in innerstädtische Altbauten oder denkmalgeschützte Bestände der 50er Jahre werden mit einem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ gezielt gefördert.

Die konkrete Umsetzung der o. g. Maßnahmen erfolgt im Rahmen von fünf komplementären Teilprogrammen. Diese Programme sind (a) ein Zuschussprogramm, (b) ein Kreditprogramm, (c) eine Erhöhung der Investitionszulage für innerstädtische Altbauten, (d) ein Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ und (e) ein Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte. Einen Überblick über Finanzierung, Fördervoraussetzungen und Förderkonditionen gibt Tabelle 6.4.2-2.

### **6.4.3 Vergleich des Programms „Stadtumbau Ost“ mit den Empfehlungen der Expertenkommission**

Die Expertenkommission votierte für den Abriss bzw. Rückbau von Wohnungen, ein radikales Umsteuern bei der Eigenheimzulage und die Ausweitung des Angebots an „eigentumsfähigen“ Wohnungen im Bestand. Im Stadtumbauprogramm wird der Forderung nach einem großangelegten Abrissprogramm und der stärkeren Förderung der Modernisierung und Erweiterung innerstädtischer Altbaubestände Rechnung getragen. Allerdings fällt auf, dass städtebaulichen und planerischen Aspekten sehr viel mehr Gewicht beigemessen wird als in den Vorschlägen der Expertenkommission, und dass die Vorschläge der Kommission zur Reform der Eigenheimzulage verworfen wurden.

---

<sup>260</sup> Hierin sind die rd. 85 000 Wohnungen einbezogen, die aufgrund der Verordnung zum Altschuldenerhilfe-Gesetz abgerissen werden sollen.



Der Vorschlag der Expertenkommission, 300 000 bis 400 000 leer stehende Wohneinheiten vom Markt zu nehmen, wurde im Stadtumbauprogramm übernommen und soll im Wesentlichen mit Hilfe des Zuschuss- und des Kreditprogramms umgesetzt werden. Unklar bleibt allerdings, wie sichergestellt werden soll, dass mit dieser Maßnahme tatsächlich der Angebotsüberhang abgebaut wird. Würden nämlich mit dieser Maßnahme primär solche Wohnungen abgerissen, die ohnehin unbewohnbar sind und dem Markt nicht zur Verfügung stehen, wäre das Ziel des Marktausgleiches verfehlt.

In zwei wesentlichen Punkten weicht das Stadtumbauprogramm deutlich von den Empfehlungen der Expertenkommission ab: Das Eigenheimzulagengesetz wurde – trotz kontraproduktiver Anreizwirkungen, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird – nicht geändert, und die degressive Abschreibung für Abgänge für den Neubau von Mietwohnungen wurde nicht abgeschafft, obwohl es – wie die Expertenkommission formulierte – in der Tat widersinnig erscheint, Abriss und Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 7).<sup>261</sup>

Statt dessen wurde – um den Wunsch zur Eigentumsbildung in städtebaulich wertvolle Altbaubestände<sup>262</sup> zu lenken – eine besondere Investitionsförderung für die Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums (Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“) eingeführt.<sup>263</sup>

Hinsichtlich zweier weiterer, angesichts der gegenwärtigen – und künftig absehbaren – Marktlage überflüssiger bzw. kontraproduktiver Instrumente folgte die Bundesregierung den Empfehlungen der Kommission: die Neubau-Investitionszulage und die Investitionszulage für Selbstnutzer wurden aufgehoben bzw. liefen aus. Hinsichtlich der Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen folgte die Bundesregierung den Empfehlungen der Expertenkommission nur teilweise: Die Expertenkommission hatte für eine generelle Anhebung der Obergrenze von 613 auf 1 278 Euro/ m<sup>2</sup> (2 500 DM/m<sup>2</sup>; bei weiter geltendem Fördersatz von 15%) und die Erhöhung des Selbstbehaltes von 2 556 auf 5 113 Euro (10 000 DM) votiert. Im Stadtumbauprogramm erfolgte – begrenzt auf den Innenstadtbereich, dortige Altbauten sowie denkmalgeschützte Gebäude – eine Anhebung der Obergrenze auf 1 227 Euro/ m<sup>2</sup> (2 400 DM/m<sup>2</sup>) und eine gleichzeitige Anhebung des Fördersatzes auf 22%. Außerhalb der Gebietskulisse und bei den nicht begünstigten Beständen innerhalb der Gebietskulisse bleibt es bei der bisherigen Höchstbemessungsgrenze von 613 Euro/ m<sup>2</sup> (1 200 DM/m<sup>2</sup>) und dem Förder-

<sup>261</sup> Die Argumentation der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die degressive Abschreibung für Abgänge solle nicht aufgehoben werden, da sie in den alten Ländern weiterhin benötigt würde, ist wenig überzeugend.

<sup>262</sup> Gebietskulisse: Sanierungsgebiete, Erhaltungsgebiete und Kerngebiete; begünstigte Bestände: Altbauten bis 1949 und denkmalgeschützte Gebäude 1949-1959.

<sup>263</sup> Die Förderung wird als Zuschuss für Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen in acht gleichen Jahresraten ausgezahlt. Ab einer Wohnfläche von 70 m<sup>2</sup> und mindestens 50 000 Euro Erwerbs- oder Investitionskosten können für jeden zusätzlichen m<sup>2</sup> bis zu einer Gesamtfläche von 120 m<sup>2</sup> 1 500 Euro Investitionskosten geltend gemacht werden, auf die für einen Zeitraum von acht Jahren ein Fördersatz von jährlich 2,5% Anwendung findet, sodass sich eine Höchstförderung von 15 000 Euro in einem Zeitraum von acht Jahren ergibt.

satz von 15%. Darüber hinaus wurde flächendeckend ein Selbstbehalt von 51 Euro/ m<sup>2</sup> (100 DM/m<sup>2</sup>) zur Gegenfinanzierung der höheren Förderung innerstädtischer Altbauten eingeführt.

Zwei weitere Vorschläge der Expertenkommission, nämlich der Vorschlag, die Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen zu erlassen und der Vorschlag, die Grundsteuer zu einem Instrument zur Mobilisierung von Märkten zu machen, wurden im Stadtumbauprogramm Ost nicht aufgegriffen.

#### **6.4.4 Kritische Anmerkungen und Reformvorschläge**

Die Wohnungspolitik der Vergangenheit hat dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an Wohnungen entwickelt hat. So wurde – wie das BMVBW (2001) richtig konstatiert – seit Mitte der 90er Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen. Dadurch hat sich ein über den strukturellen Leerstand hinausgehender angebotsbedingter Leerstand aufgebaut und verfestigt. Dies macht einen einschneidenden Politikwechsel erforderlich: „Die geltenden rechtlichen Instrumente und Methoden der Stadtplanung sind darauf angelegt, Wachstum zu steuern. In Ostdeutschland geht es schon jetzt und künftig darum, Schrumpfung zu steuern“ (EXPERTENKOMMISSION (2000), S. 8).

##### *Verminderung der Förderung des Mietwohnungsbaus*

Die Politik hat darauf reagiert, indem sie eine Reihe überflüssiger und in Zeiten wachsenden Angebotsüberhangs kontraproduktiver Förderinstrumente aufgehoben hat. Positiv hervorzuheben ist hier neben der Aufhebung der 50-prozentigen Sonder-Abschreibungen für Abgänge für Mietwohnungsbau und Modernisierung (Laufzeit 1991 bis 1997/98), die – wie in Kapitel 6.2 ausgeführt – viel zu dem Überschießen des Angebots auf dem Mietwohnungsmarkt beigetragen hat, vor allem die Aufhebung bzw. das Auslaufen der Neubau-Investitionszulage und der Investitionszulage für Selbstnutzer im Kontext des Stadtumbauprogramms, die zu einer geschätzten jährlichen Ersparnis in Höhe von 100 Mio. Euro führen. Auch ist der grundlegende Richtungswechsel von der einseitigen Förderung der Angebotsausweitung zum „Management der Schrumpfung“, wie er mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ vollzogen wurde, grundsätzlich zu begrüßen.

##### *Abrissförderung und Förderung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes*

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten, wie sie von der Expertenkommission vorgeschlagen und im Stadtumbauprogramm als Ziel übernommen wurde, ließe sich durchaus mit der Internalisierung externer Effekte des Leerstands (Verslumung, steigende Kriminalität, hohe Kosten für die Vorhaltung kommunaler Infrastruktur) rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu

prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren.

Überdies stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, wer die Kosten der Rückbaumaßnahmen tragen soll: Die Subventionierung von Wohnungsabrissen durch Steuergelder birgt – ebenso wie die Entlastung von Wohnungsunternehmen im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilferecht – die Gefahr, dass die unvermeidliche Korrektur einer ursprünglich zu optimistisch ausgelegten und nicht an der Verminderung des strukturellen Leerstands orientierten Wohnungspolitik dazu beiträgt, eine ohnehin bestehende Subventionsmentalität aufrechtzuerhalten. Es ist Weimann zuzustimmen, dass viele Wohnungsgesellschaften durchaus in der Lage sind, die Strukturbereinigungen (wie etwa Abriss und Umsiedelung) aus eigener Kraft zu leisten (WEIMANN (2000)). Auch „intelligent durchgeführte Insolvenzverfahren können in solchen Fällen die Möglichkeit zur Sanierung, zur Gesundheitschumpfung und Entschuldung eröffnen.“ Der Staat sei aber dort „und nur dort“ gefordert, wo es sich um Wohnungsgesellschaften handelt, „die nach der Wende mit einem Wohnungsbestand ausgestattet wurden, für den es keine Nachfrage mehr gibt.“

In einer Zeit, in der es keinen Sinn macht, „den Neubau zu fördern, wenn Abriss die wichtigere soziale Aufgabe ist“ (WEIMANN (2000)), macht der Paradigmenwechsel durch die Verordnung zum Altschuldenhilferecht, wie es Goldschmidt und Taubenek sehen, klaren Sinn: Ging es 1993 bei der Einführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) darum, durch Altschuldenhilfe die Privatisierung und Modernisierung der Wohnungen voranzubringen, so sind es jetzt Maßnahmen zur Wohnraumverminderung, die mit weiteren Entlastungen „belohnt“ werden (GOLDSCHMIDT, TAUBENEK (2001), S. 7). Sie weisen insbesondere darauf hin, dass gerade die Wohnungsunternehmen, die ihre ursprünglichen Verpflichtungen im Hinblick auf Modernisierung und Privatisierung am weitest gehenden erfüllt haben, heute mit der neuen Aufgabe, dem Rückbau, die größten Probleme haben werden.<sup>264</sup>

Vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen ist das AHG als ein Instrument zu sehen, das zunächst den Fehlentwicklungen, sprich umfangreichen Investitionen in langfristig nicht vermietbare Wohnungsbestände, Vorschub geleistet hat, das dann aber immer wieder so angepasst worden ist, dass es zur Lösung ebendieser Probleme beitragen soll.<sup>265</sup> Angesichts der Probleme des strukturellen Leerstands bedeutet der Paradigmen-

<sup>264</sup> Die Einschätzung, die AHGV komme einem Paradigmenwechsel gleich, wird allerdings von Bundesregierung/Bundesbauministerium nicht geteilt. Sie vertreten vielmehr die Ansicht, die AHGV sei eine folgerichtige Weiterentwicklung des AHG, da sie „entsprechend der Zweckbestimmung des § 1 des AHG einen Beitrag zur Stabilisierung von Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt in den neuen Ländern“ leiste (BMVBW (2000), S. 4).

<sup>265</sup> Sowohl die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen (1995), als auch die Verringerung der Erlösabführungspflicht (1996), die Anerkennung des Nichtvertretenmüssens (1998) und die Regelungen zur frühzeitigen Beendigung (2000) zielten darauf ab, den Wohnungsunternehmen, regelmäßig mit Blick auf ihre wirtschaftliche Lage, die Erfüllung der ursprünglich übernommenen Verpflichtungen zu erleichtern bzw. sie davon teilweise zu entbinden. Vgl. Sander (2001).

wechsel freilich, dass das Altschuldenhilferecht durch die Verordnung gleichsam vom Kopf auf die Füße gestellt wird.

Zu diskutieren ist allerdings, inwieweit die gegenwärtig betriebene Wohnungspolitik ökonomischen Effizienzkriterien Rechnung trägt und wo – aus ökonomischer Sicht – Reformbedarf besteht. Die bislang vorgelegten Konzepte zum Schrumpfungsmanagement sagen wenig darüber aus, wie nach erfolgter Beseitigung des Angebotsüberhangs durch staatliche Intervention die Verzerrungen der relativen Preise beseitigt werden sollen, d. h., wie erreicht werden soll, dass Immobilienpreise und Mietpreise ihre lenkende und markträumende Funktion als Indikatoren relativer Knappheiten auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wieder erfüllen können. Um dies zu erreichen ist ein noch viel weitergehender Abbau von Wohnungsbau- und Mietsubventionen erforderlich, als er im Rahmen des Stadtumbauprogramms erkennbar wird.

#### *Evaluation des Programms „Stadtumbau Ost“*

Der Einsatz der erheblichen Subventionsmittel für den „Stadtumbau Ost“ ist an die Voraussetzung sorgfältig erarbeiteter Stadtentwicklungskonzepte geknüpft. Um die Aktivität der Kommunen bei der Erstellung dieser Konzepte finanziell zu unterstützen und zu beschleunigen, wurde ein Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte ausgeschrieben.<sup>266</sup> Dieser Wettbewerb besteht aus zwei Komponenten (BMVBW (2001), S. 7):

- „Voraussichtlich 100 Städte und Gemeinden sollen an dem Wettbewerb teilnehmen können und einen kräftigen Zuschuss für die Finanzierung der Konzepte erhalten.
- Aus dem Wettbewerb sollen zehn Städte als Sieger hervorgehen. Sie sollen ein Preisgeld erhalten, für das insgesamt eine Mio. DM [511 000 Euro] vorgesehen sind.“

Dieser Wettbewerb ist sicherlich in der Weise positiv, dass die Chancen besonders finanzschwacher Kommunen nicht eingeschränkt werden. Inwieweit das mit dem Zeitprofil<sup>267</sup> angestoßene Tempo einem Wettbewerb der Ideen tatsächlich förderlich war, muss hier offen bleiben. Bei der Bewertung der konzeptionellen Vorschläge sollte aus der Sicht der Institute im Vordergrund stehen, den sozialen Ertrag des Einsatzes der Steuergelder zu maximieren; dies setzt voraus, dass dem Gedanken der Bewertung der Externalitäten adäquates Gewicht gegeben werden sollte. Darüber hinaus sollte das gesamte Programm „Stadtumbau Ost“ einem gestaffelten Evaluationsprozess unterzogen werden. Zunächst wäre dabei eine Debatte darüber zu führen, anhand welcher operationaler Kriterien und welcher Methoden eine solche Evaluierung durchgeführt werden sollte. Dass

---

<sup>266</sup> Die Orientierungslinien für diesen Wettbewerb wurden durch die Studie „Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder“ gezeichnet.

<sup>267</sup> Die Auftaktveranstaltung war am 15. Oktober 2001, Workshops in den jeweiligen Ländern fanden im März und April 2002 statt. Abgabetermine für die Wettbewerbsbeiträge waren der 15. Juni und der 31. Juli 2002. Ende August fand die dreitägige Preisgerichtssitzung statt, im September 2002 die Preisverleihung und Abschlussveranstaltung.

dies keine leicht zu beantwortende Fragestellung ist, zeigen beispielsweise die aktuellen Debatten um die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik.

### *Anreizwirkungen der Eigenheimförderung*

Ein wichtiges Förderziel des Programms „Stadtumbau Ost“ ist – neben dem Marktausgleich durch Abriss – die Umlenkung der Nachfrage von Neubauten im Stadtumland hin zu innerstädtischen Altbauwohnungen (siehe Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“). Diese Maßnahme wird aber konterkariert durch die Wirkung der (entgegen der Vorschläge der Expertenkommission) nicht geänderten Eigenheimzulage und der Grunderwerbsteuer, wie folgende Beispielrechnung (vgl. Tabelle 6.4.4-1a) deutlich macht: Ein potentieller Erwerber (Selbstnutzer)<sup>268</sup> von Wohneigentum, der indifferent ist zwischen dem Erwerb einer großen, vom Voreigentümer vollständig sanierten Eigentumswohnung in einem innerstädtischen Altbau und einem Einfamilienhaus-Neubau im Umland dieser Stadt, sieht sich folgender Rechnung gegenüber:

Tabelle 6.4.4-1a:

Beispielrechnung zu den Anreizwirkungen staatlicher Eingriffe in den Markt für selbstgenutztes Wohneigentum

	Eigentumswohnung in innerstädtischem Altbau	EFH im Umland der Stadt
	in Euro	
Angenommener Kaufpreis	150 000	150 000
	75 000 Modernisierungs- bzw. Instandhaltungskosten	davon: 30 000 Grundstückspreis 120 000 Baukosten
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	20 450
Barwert	≈ 8 436	≈ 16 872
GrErwSt (3,5%)	5 250	1 050 <sup>a</sup>
Netto-Förderbetrag	≈ 3 186	≈ 15 822

<sup>a</sup>Falls der Erwerber eines Einfamilienhauses im Umland sein Haus von einem Bauträger erwirbt, zahlt er genauso viel Grunderwerbsteuer wie der Erwerber einer Eigentumswohnung im innerstädtischen Altbau. Die Differenz im Netto-Förderbetrag verringert sich dann um 4 200 Euro.

Quelle: Berechnungen des IfW.

Sowohl die Eigenheimzulage als auch die Grunderwerbsteuer diskriminieren also zugunsten des Eigenheimbaus „auf der grünen Wiese“; die üppig bemessene Entfernungspauschale für Berufspendler tut ein Übriges, den Trend zur Suburbanisierung zu verstärken und Maßnahmen wie das Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ ins Leere laufen zu lassen.

<sup>268</sup> Kein Ersterwerb.

Tabelle 6.4.4-1b zeigt, dass selbst unter idealtypischen Bedingungen – ein Selbstnutzer erwirbt eine unsanierte innerstädtische Altbauwohnung von 120 m<sup>2</sup> Wohnfläche<sup>269</sup> und macht für jeden über die Grenze von 70 m<sup>2</sup> hinausgehenden Quadratmeter Investitionskosten in Höhe von 1 500 Euro<sup>270</sup> geltend – die Förderanreize kaum höher sind als die Nettoförderung für den Neubau eines Einfamilienhauses im Umland und von daher nicht ausreichen dürften, um eine Umlenkung des Wunsches zur Eigentumsbildung vom Einfamilienhaus im Umland auf „städtebaulich wertvolle“ Bestände zu erreichen.

Nach der hier vertretenen Auffassung wäre es daher sinnvoll, die Eigenheimzulage generell auf 2 500 DM (1 278 Euro) pro Jahr<sup>271</sup> zu reduzieren, d. h. nicht mehr zwischen Neubauten und Erwerbungen aus dem Bestand zu diskriminieren. Mit den eingesparten Mitteln ließe sich die mobilitätshemmende und die Wohnstandortwahl verzerrende Grunderwerbsteuer reduzieren, wovon Erwerber von Bestandsimmobilien deutlich stärker profitieren würden als Erwerber von Neubauten. Die veränderte Lenkungswirkung einer Reduktion der Grunderwerbsteuer (auf 1,5%) und einer zwischen Neubauten und Bestandserwerbungen nicht diskriminierenden Eigenheimzulage in Höhe von 1 278 Euro pro Jahr illustriert Tabelle 6.4.4-1c.

Tabelle 6.4.4-1b:

Modifizierte Berechnung bei möglicher Förderung aus dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“

	Eigentumswohnung in innerstädtischem Altbau	EFH im Umland der Stadt	
	in Euro		
Angenommener Kaufpreis	75 000 für unsanierte Altbauwohnung +  75 000 Modernisierungs- bzw. Instandhaltungskosten	150 000  davon: 30 000 Grundstückspreis 120 000 Baukosten	
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	20 450	
Barwert	≈ 8 436	≈ 16 872	
GrErwSt (3,5%)	2 625	1 050	
Investitionszuschuss <sup>a</sup>	15 000	-	
Barwert	≈ 12 375		
Netto-Förderbetrag	≈ 18 186	≈ 15 822	

<sup>a</sup>Nach dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“.

Quelle: Berechnungen des IfW.

<sup>269</sup> Oder er legt zwei kleinere Wohnungen zusammen, sodass er auf 120 m<sup>2</sup> Wohnfläche kommt.

<sup>270</sup> Nur unter diesen Bedingungen erhält er die Maximalförderung von 15 340 Euro in einem Zeitraum von acht Jahren.

<sup>271</sup> Kinderzulagen sollten davon unberührt bleiben.

Tabelle 6.4.4-1c:  
Veränderte Lenkungswirkung bei Übernahme der Reformvorschläge

	Eigentumswohnung in innerstädtischem Altbau	EFH im Umland der Stadt
	in Euro	
Angenommener Kaufpreis	75 000 für unsanierte Altbauwohnung +  75 000 Modernisierungs- bzw. Instandhaltungskosten	150 000  davon: 30 000 Grundstückspreis 120 000 Baukosten
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	10 225
Barwert	≈ 8 436	≈ 8 436
GrErwSt (1,5%)	1 125	450
Investitionszuschuss <sup>a</sup>	15 000	-
Barwert	≈ 12 375	
Netto-Förderbetrag	≈ 19 686	≈ 7 986

<sup>a</sup> Nach dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“.

Quelle: Berechnungen des IfW.

Gegen diese Reformvorschläge könnte eingewendet werden, dass sich die Präferenzen der Nachfrager in den neuen Bundesländern noch immer stark auf den Erwerb von Eigenheimen im Umland der Städte richten, sodass gerade in Ostdeutschland nicht auf die höhere Eigenheimzulage für Neubauten verzichtet werden könne. Dagegen spricht jedoch, dass aufgrund der deutlich niedrigeren Grundstücks- und Objektpreise in Ostdeutschland die relative Förderung ohnehin höher ist als in den alten Bundesländern.

Da es in der Tat widersinnig erscheint, den Abriss und den Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern, sollte auch die degressive Abschreibung für Abgänge für den Neubau von Mietwohnungen – wie bereits von der Expertenkommission empfohlen – abgeschafft werden (geschätzte jährliche Ersparnis: 77 Mio. Euro). Dagegen wird gelegentlich eingewendet, dass die degressive Abschreibung für Abgänge in den alten Ländern noch benötigt würde und ihre gesonderte Aufhebung in Ostdeutschland aus Gründen eines einheitlichen Steuersystems nicht wünschenswert sei. Nach der hier vertretenen Auffassung stellen die gravierenden Unterschiede zwischen den Wohnungsmärkten der neuen und der alten Länder jedoch einen hinreichenden Grund für eine solche Differenzierung dar. Ziel des langfristig zweckmäßigen Abbaus von Wohnungsbausubventionen in Ost- und Westdeutschland sollte es sein, dass sich Wohnungsbauinvestitionen an den Ertragserwartungen – und damit letztendlich an den Präferenzen der Nachfrager – und nicht an staatlicher Förderung orientieren.

### *Regionale Differenzierung*

Ein generelles Problem der heutigen Wohnungspolitik ist, dass sie sich regional sehr unterschiedlichen Problemlagen gegenüberstellt, die eine regional differenzierte Förderpolitik erfordern. Um den ausgeprägten regionalen Unterschieden nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch innerhalb dieser Teilräume besser Rechnung tragen zu können, wäre es bedenkenswert, an die Stelle der zahlreichen steuerlichen Förderungen von Mietwohnungsbau und Bestandsinvestitionen eine einheitliche Investitionszulage zu setzen, die den Kommunen nach regionalem Bedarf in Form von Kontingenten durch die Länder zugeteilt wird. „In München sollte es dann möglich sein, gestützt auf Investitionszulagen den Mietwohnungsneubau weiterhin anzuregen, während in Leipzig das gleiche Instrument genutzt werden könnte, um innerstädtische Recyclinggrundstücke zu bebauen.“ (PFEIFFER (2001), S. 16) Hierbei geht es nicht darum, ein unterschiedliches Recht für Ost- und Westdeutschland einzuführen, sondern darum, flexibel auf kleinräumig sehr unterschiedliche Problemlagen reagieren zu können. Gerade die wachsenden Stadtumbauaufgaben in Ostdeutschland sprechen dafür, die bundeseinheitlichen, häufig kontraproduktiv wirkenden Förderinstrumente durch problemadäquate, standortscharf abgrenzbare Instrumente zu ersetzen. Da die Kenntnis der Problemlagen vor Ort naturgemäß am besten ausgeprägt ist, führt auf lange Sicht kein Weg an einer stärkeren Dezentralisierung wohnungspolitischer Kompetenzen vom Bund an die Länder und Kommunen vorbei. Damit würde auch auf dem Wohnungsmarkt eine Ausrichtung der Rahmenbedingungen angestrebt, bei der es wie beispielsweise auch auf dem Arbeitsmarkt mehr und mehr darum geht, die Lenkungsinstrumente wie Löhne und Preise den regional sehr unterschiedlichen Knappheitsbedingungen anzupassen. Auch auf europäischer Ebene wird eine größere regionale und institutionelle Vielfalt, nicht zuletzt wegen der Währungsunion und der anstehenden Osterweiterung, immer wichtiger.

### **Fazit**

Wohnungspolitik ist in der Bundesrepublik traditionell Interventionspolitik. Bereits die Wohnungspolitik der alten Bundesrepublik (vor 1990) war von einem tief sitzenden Marktpessimismus geprägt und durch Subventionen und Angebotsregulierungen gekennzeichnet.<sup>272</sup>

Nach der deutschen Vereinigung hat eine kurzsichtige, an den Präferenzen der Nachfrager vorbeigehende Wohnungsbau-Förderpolitik dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an (Miet-)Wohnungen entwickelt hat. Die im Durchschnitt

---

<sup>272</sup> „Durch die Stadtplanung und ihre kaum zu begründenden Rationierungen von Bauland wurde in Deutschland Bauland ständig knapp und teuer gemacht. Stadtplanung hat in einer völlig übertriebenen und irrationalen Sorge um eine Zersiedelung die städtischen Bodenpreise in unerträgliche Höhen getrieben. Da es nicht gelang, die Wertsteigerungen oder Bodenwerte angemessen zu besteuern, entstanden ständig exorbitante Gewinne durch Wertsteigerungen zu Gunsten der Eigentümer von Bauland“ (Pfeiffer (2001), S. 2).



sehr hohen und in einigen Regionen dramatischen Leerstände zeigen an, dass dieser Wandel einherging mit Fehlinvestitionen in erheblichem Umfang, sodass von einer politikinduzierten Kapitalvernichtung gesprochen werden kann. Zudem wurde das Problem des strukturellen Leerstands trotz des Einsatzes außerordentlich hoher finanzieller Mittel der Steuerzahler als Subventionen für den ostdeutschen Wohnungsmarkt nicht beseitigt.

Angesichts zunehmender Leerstände und wachsender finanzieller Zwänge hat die Bundesregierung reagiert und einige kontraproduktiv wirkende Förderinstrumente eingestellt. Auch hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Zukunftsaufgabe nicht in weiterer Expansion, sondern im Schrumpfungsmanagement liegt. Allerdings zeigen auch die jüngsten Maßnahmen wie die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“ noch zu wenig Vertrauen in die Kräfte des Marktes. An die Stelle von Neubau- bzw. Modernisierungssubventionen treten Abrisssubventionen, von denen weniger die Nachfrager nach Wohnraum als vielmehr wohl organisierte Interessengruppen (Bauwirtschaft und Wohnungswirtschaft) auf der Angebotsseite profitieren; die Interventionsspirale auf dem Wohnungsmarkt kann so nicht zurückgedreht werden. Unternehmerische Fehlentscheidungen durch die Politik zu alimentieren, würde zudem der ohnehin weit verbreiteten Subventionsmentalität Vorschub leisten.

Zu wünschen wäre, dass die Politik mutiger als bisher auf eine Kürzung von preisverzerrenden Miet- und Wohnungsbausubventionen (die gegenwärtige Situation eines Mieter- bzw. Käufermarktes ist günstig hierfür), eine Beseitigung der Dominanz der Neubauförderung und auf eine regionale Differenzierung der Förderpolitik setzt.

## 7. Persönliche Einstellungen in der ostdeutschen Bevölkerung

*Cornelia Lang*

Wie die bisherige Analyse gezeigt hat, ist die tatsächliche Lage in der ostdeutschen Wirtschaft nicht so schlecht, wie dies in der öffentlichen Diskussion häufig dargestellt wird. Die Gefahr besteht indes, dass die Einstellungen der Menschen in den neuen Ländern mehr durch das in der Öffentlichkeit vermittelte Bild als durch ihre persönlichen Erfahrungen und Eindrücke geprägt werden. Fatal wäre dies, wenn hieraus Resignation und Mutlosigkeit entstünden. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die persönlichen Einstellungen der Bevölkerung näher untersucht werden.

Die empirische Grundlage für die hier vorgenommene Darstellung der Befindlichkeiten und wirtschaftlichen Wahrnehmungen durch Ostdeutsche und Westdeutsche bilden die Daten der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2000. Dieser Survey ist eine Repräsentativerhebung unter der erwachsenen Bevölkerung in Privathaushalten der Bundesrepublik Deutschland. Die Interviews des ALLBUS 2000 fanden im ersten Halbjahr 2000 statt. Befragt wurden insgesamt 3 138 Personen, 2 036 in Westdeutschland und 1 102 in Ostdeutschland.<sup>273</sup>

### ***Subjektive Befindlichkeiten und wirtschaftliche Perzeptionen***

Zehn Jahre nach der Aufhebung der staatlichen Teilung Deutschlands hängt ein Urteil über das Gelingen dieses Prozesses noch immer von der Wahl des Maßstabes ab. Der Institutionentransfer als Kriterium dürfte dabei besser abschneiden als die Angleichung der materiellen Lebensverhältnisse oder der Abbau der „Mauer in den Köpfen“. Die Gestaltung der Transformation ist vor allem für die ostdeutsche Bevölkerung mit gravierenden Einschnitten in ihren Alltag einhergegangen; für die Westdeutschen hat sich an den zentralen Rahmenbedingungen ihrer Existenz wenig oder nichts verändert.<sup>274</sup> Die individuelle Lage vieler Ostdeutscher hat sich in den letzten Jahren verbessert, die Einkommen sind gestiegen, Wohnbedingungen und Ausstattung der Haushalte mit Gütern haben sich positiv verändert. Diese Entwicklung findet ihren Niederschlag auch in einer steigenden Lebenszufriedenheit der Bevölkerung (STATISTISCHES BUNDESAMT (2000), S. 129 ff. und S. 422).

Aus Tabelle 7-1 wird ersichtlich, dass es in erster Linie die Ostdeutschen sind – und unter ihnen vor allem die jüngeren und besser gebildeten, die in den vergangenen Jahren Verbesserungen erlebt haben. Für viele Befragte dürfte das aber ein Effekt sein, der aus

---

<sup>273</sup> Einige Fragen wurden im Split jeweils an die Hälfte der Befragten gestellt.

<sup>274</sup> Das heißt nicht, dass nicht auch in Westdeutschland negative Folgen der Wiedervereinigung erwartet wurden, beispielsweise in Form höherer Steuern. In den Alltag der Westdeutschen reichten die Veränderungen aber kaum hinein. Siehe auch *Kaase* (2001).

dem niedrigeren Ausgangsniveau resultiert.<sup>275</sup> Wenige ältere Ostdeutsche meinen, eine Verschlechterung ihrer Lage konstatieren zu müssen. Für die Mehrzahl von ihnen brachten die neuen Rentenregelungen deutliche Verbesserungen, die sich auch in einer hohen Lebenszufriedenheit und einer positiven Bilanz der Wiedervereinigung niederschlagen.<sup>276</sup> Die Daten des ALLBUS zeigen aber auch, dass es in den wirtschaftlichen Wahrnehmungen der Westdeutschen in den letzten Jahren Veränderungen gegeben hat. Gegenüber ihren ostdeutschen Referenzgruppen haben vor allem die Älteren, die Angehörigen der Arbeiterschicht und die Frauen seltener eine Verbesserung und häufiger eine Verschlechterung ihrer Situation erlebt.

Tabelle 7-1:

Vergleich der persönlichen wirtschaftlichen Lage 2000 mit der Situation vor ein paar Jahren

- Angaben in % -

	Persönliche wirtschaftliche Lage hat sich ...					
	eher verbessert		nicht verändert		eher verschlechtert	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Insgesamt	40,7	36,6	42,2	43,8	17,1	19,6
Geschlecht						
Männlich	39,0	41,1	43,5	40,5	17,5	18,4
Weiblich	42,4	32,4	40,9	47,0	16,7	20,6
Alter						
18 bis 29	51,2	58,2	31,8	30,3	17,0	11,5
30 bis 44	41,3	40,5	36,7	38,7	21,0	20,8
45 bis 59	39,4	35,7	37,9	41,4	22,7	22,9
60 und älter	35,3	20,1	57,6	59,8	7,1	20,1
Schulabschluss						
Hauptschule	34,7	30,0	51,4	46,5	13,9	23,5
Realschule/mittlere Reife	42,3	39,9	35,2	41,2	22,5	18,9
Fachhochschulreife/Abitur	51,3	45,7	36,3	42,5	12,4	11,8
Subjektive Schichteinstufung						
Unter-/Arbeiterschicht	34,8	28,8	42,2	40,2	23,0	31,0
Mittelschicht	46,1	39,3	40,8	45,5	13,1	15,2
Obere Mittelschicht/Oberschicht	61,1	49,4	33,3	43,4	5,6	7,2

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

<sup>275</sup> So zeigen beispielsweise die Daten des Jugendsurveys von 1997, dass die Einkommenssituation Jugendlicher und junger Erwachsener in Ostdeutschland schlechter ist als im Westen. Öffentliche Transferleistungen spielen bei den Einkommensquellen für 16- bis 29-jährige Ostdeutsche eine doppelt so große Rolle wie für gleichaltrige Westdeutsche. Vgl. *Gille, Krüger* (2000).

<sup>276</sup> Vgl. *Winkler* (1999), S. 76 ff.

Auch wenn die Ostdeutschen für die vergangenen Jahre in stärkerem Maße als die Westdeutschen eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage bilanzieren konnten, heißt das nicht, dass sie das Niveau im anderen Landesteil schon erreicht haben. Noch immer bestehen Lücken beim verfügbaren Einkommen und bei den Vermögenswerten. Wie lange es dauert, bis sie geschlossen sind, hängt von der Wirtschaftskraft im Osten ab und spiegelt sich für die Individuen unter anderem in der Situation auf dem Arbeitsmarkt wider. Von den berufstätigen Befragten im Westen geben 17,9% an, dass sie in den letzten zehn Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen waren, im Osten sagen das 43%. An einen Rückgang der Arbeitslosenzahlen in nächster Zukunft glaubt ein Drittel der Westdeutschen und knapp ein Viertel der Ostdeutschen. Nicht zuletzt wegen solchen Erwartungen meint auch nur jeder sechste Ostdeutsche, dass seine Situation in einem Jahr besser sein wird. Im Westen ist es jeder fünfte. 70,4% der Ostdeutschen und 70,5% der Westdeutschen schätzen, dass ihre wirtschaftliche Lage in einem Jahr unverändert sein wird (vgl. Tabelle 7-2). Nach bedeutsamen Unterschieden bei den Altersgruppen differenziert, ist in beiden Regionen die jüngste Gruppe (18- bis 29-Jährige) am optimistischsten, ihre Situation zu verbessern (Ost 41,1%; West 47%). Diejenigen, die 60 Jahre und älter sind, gehen jeweils größtenteils von einer unveränderten Situation aus (86,2% Ost; 86,7% West).

Tabelle 7-2:

Erwartung an die persönliche wirtschaftliche Lage in einem Jahr

- Angaben in % -

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Wesentlich besser als heute	0,8	1,7
Etwas besser als heute	16,0	19,7
Gleichbleibend	70,4	70,5
Etwas schlechter als heute	12,3	7,6
Wesentlich schlechter als heute	0,6	0,5

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Bezüglich der Erwartungen an die gesamtdeutsche Wirtschaftsentwicklung sind die Bewertungen aus beiden Regionen ebenfalls sehr ähnlich und etwas verhaltener. 16,2% der Westdeutschen und 17% der Ostdeutschen erwarten eine Verschlechterung; von einer unveränderten Situation gehen jeweils ca. 60% aus. Das deutet darauf hin, dass die Rahmenbedingungen für die Zukunft in beiden Regionen in etwa gleich wahrgenommen werden und die meisten Befragten in nächster Zeit nicht mit gravierenden Veränderungen rechnen. Die individuellen Lebenslagen werden etwas optimistischer gesehen als die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse.

Auch die allgemeinen gesellschaftlichen Verhältnisse bewertet ein großer Teil aller Befragten kritisch, wie die folgenden Befunde zeigen. Trotz gewachsener Lebenszufriedenheit sind die Ostdeutschen nicht frei von Besorgnissymptomen (Anomie). In anomischen Tendenzen drücken sich Orientierungsprobleme in der Gesellschaft aus. Hohe Anomie weist auf Defizite im Allgemeinen subjektiven Wohlbefinden hin. Im ALLBUS

werden Anomien über die Zustimmung oder Ablehnung von entsprechenden Statements erhoben. Der Grad der Zustimmung differiert – bei insgesamt hohen Zustimmungsraten, die als Indiz für generelle Entfremdungstendenzen gelten können – zwischen ostdeutschen und westdeutschen Befragten zum Teil erheblich (vgl. Tabelle 7-3).

Tabelle 7-3:

Anteil der Befragten, die dem jeweiligen Statement zustimmen

- Angaben in % -

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Egal, was manche Leute sagen: Die Situation der einfachen Leute wird nicht besser, sondern schlechter	81,4	70,7
So wie die Zukunft aussieht, kann man es kaum noch verantworten, Kinder auf die Welt zu bringen	50,9	29,0
Die meisten Politiker interessieren sich in Wirklichkeit gar nicht für die Probleme der einfachen Leute	91,7	85,7
Die meisten Leute kümmern sich in Wirklichkeit gar nicht darum, was mit ihren Mitmenschen geschieht	79,7	79,7

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Die Ergebnisse zeigen höhere anomische Tendenzen in Ostdeutschland. Während die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Ost- und Westdeutschen bei den ersten drei Statements signifikant sind, sind sie es beim letzten nicht – ein Hinweis auf gleichgerichtete, eher negative Wahrnehmungen ganz allgemeiner gesellschaftlicher Zustände, in diesem Fall der Gleichgültigkeit. Nach Altersgruppen differenziert gibt es – bis auf eine Ausnahme – keine wesentlichen Abweichungen im Antwortverhalten. Diese Ausnahme besteht darin, dass in beiden Regionen die Zustimmung zum Statement „Bei dieser Zukunft keine Kinder mehr“ in der jüngsten Altersgruppe (18- bis 29-Jährige) geringer ausfällt (Ost 43%; West 23%) als in den anderen Altersgruppen. In beiden Landesteilen verringern sich die Zustimmungswerte mit steigendem Schulabschluss und höherer subjektiver Schichteinstufung.

### ***Einstellungen zur deutschen Vereinigung***

Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung hat – betrachtet seit dem Fall der Mauer – bei den Betroffenen Gefühle erzeugt, die zunächst von Euphorie und Aufbruchsstimmung bis hin zu Apathie und Verdrossenheit reichen. Inzwischen haben die anfänglich überzogenen Erwartungen an eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse Ostdeutschlands an die des Westens einer Relativierung und Ernüchterung Platz gemacht. Eine gesamtdeutsche kollektive Identität<sup>277</sup> hat sich bis jetzt nicht herausgebildet; diesen Schluss lassen die Umfragedaten zu. Als Indikator wird dafür häufig die Aussage

<sup>277</sup> Ohne dass es in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion immer explizit genannt wird, ist damit meist eine der westdeutschen Identität gleichende gesamtdeutsche Identität gemeint. Implizit bedeutet das aber, dass sich in erster Linie die Menschen im Osten verändern bzw. anpassen sollen, u. a. an die Institutionen und Gepflogenheiten der Marktwirtschaft.

herangezogen, dass sich Ostdeutsche als Bürger zweiter Klasse empfinden. Dieses Gefühl kann nach einer Untersuchung von POLLACK (2000) verschiedene Aspekte haben: einen materiellen Aspekt (vor allem Unterschiede bei Löhnen und Gehältern zwischen Ost und West), einen Erbschaftsaspekt (der Scherbenhaufen, den die ehemalige DDR hinterlassen hat) und einen Anerkennungsaspekt (das Gefühl, durch die Westdeutschen nicht akzeptiert zu sein). Nach seinen Untersuchungen gibt es keinen statistischen Zusammenhang zum Erbschaftsaspekt, einen starken zum materiellen Aspekt und den stärksten zum Anerkennungsaspekt. In der gleichen Untersuchung (aus dem Jahr 1998) antworteten auf die Frage, ob es zwischen Ost- und Westdeutschland bereits eine Gleichberechtigung gäbe, 78% der Ostdeutschen mit Nein (POLLACK (2000), S. 18 und S. 16).

Auch der ALLBUS liefert aufschlussreiche Daten über Ost-West-Bewertungen zu verschiedenen Aspekten des Vereinigungsprozesses. Teilweise sind die Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Jahr 2000 geradezu spiegelbildlich, vor allem dann, wenn gezielt nach dem Verhalten der Bürger in einem Landesteil gefragt wird (vgl. Abbildung 7-1). Diese Differenzen sind im Allgemeinen hochsignifikant. So ist beispielsweise knapp ein Viertel der Westdeutschen überhaupt nicht der Meinung, dass die Bürger im Westen mehr Opferbereitschaft für den Osten zeigen sollten, in den neuen Ländern hingegen ist reichlich ein Viertel vollkommen dieser Meinung. Während im Westen die Zustimmung, dass die Ostdeutschen mehr Geduld zeigen sollten, bei 89% liegt, lehnen 54,8% der Ostdeutschen ein solches Ansinnen ab. Die Ostdeutschen glauben mehrheitlich, dass die Wiedervereinigung mehr Vorteile als Nachteile für die Bürger in den alten Bundesländern gebracht hat; diese sehen das genau anders herum. In den vergangenen Jahren ist im Osten aber der Anteil derjenigen gestiegen, die durch die Wiedervereinigung mehr Vorteile als Nachteile für die Ostdeutschen sehen, nämlich von 45,6% 1994 auf 60,6% im Jahr 2000. In diesem Zeitraum ist die Einsicht der Ostdeutschen gewachsen, dass die Situation in den neuen Bundesländern durch eigene Leistungen zu verbessern ist. Identisch ist die Zustimmung in beiden Regionen zur Feststellung, dass einem die Bürger im anderen Teil Deutschlands viel fremder sind als Bürger anderer Staaten. Dem stimmen gegenwärtig 27,5% der Ostdeutschen und 27,3% der Westdeutschen zu. Diese Einschätzung hat sich in den letzten Jahren kaum verändert; Ost- und Westdeutsche sind sich demnach in ihren Einstellungen und gegenseitigen Wahrnehmungen nicht näher gekommen. Betrachtet man die Aussagen der Ostdeutschen zur Wiedervereinigung nach Altersgruppen, lässt sich nicht belegen, dass die jüngeren Befragten (die über weniger „DDR-Erfahrung“ verfügen) in bedeutsamen Umfang ein anderes Meinungsbild entwickelt haben.

Untersuchungen über Selbst- und Fremdbilder zeigen, dass sich das Selbstbild Ost in den vergangenen Jahren verbessert hat. Die Einschätzung der Westdeutschen durch Ostdeutsche ist hingegen negativer geworden (KAASE (2001), S. 133 ff.). Kaase kommt deshalb zu dem Schluss, dass eine Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschen in dem Sinne, dass den Positionen der „Gegenseite“ durch besseres Kennen lernen mehr Verständnis entgegengebracht wird, derzeit nicht zu erkennen ist. Vielmehr scheinen sich Ost- und Westidentität weiter getrennt zu behaupten, was nicht allzu überraschend ist, wenn man in Anlehnung an Vierhaus Identität als ein auf relativer Konstanz von Verhaltensweisen, Mentalitäten und ideellen Orientierungen beruhendes, geschichtlichen Wandel (relativ) überdauerndes Selbst- und Weltverständnis betrachtet (VIERHAUS (1985), S. 22).

### *Einstellungen zu sozialer Ungleichheit und zum Wohlfahrtsstaat*

Die Bewertung sozialer Ungleichheit ist ein Dauerthema im deutschen Wiedervereinigungsprozess. Beinhaltet die Gleichheitsproblematik doch sowohl Gerechtigkeits- und Verteilungsaspekte als auch Verantwortlichkeitszuschreibungen. Zur Erfassung der Verteilungsgerechtigkeit eignet sich im ALLBUS die Frage nach dem gerechten Anteil: „Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben: Glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder sehr viel weniger?“ Die Unterschiede im Antwortverhalten der Ost- und Westdeutschen (vgl. Tabelle 7-4) sind wiederum hochsignifikant.

Tabelle 7-4:

Einschätzung des persönlichen Anteils am Lebensstandard in Deutschland

- Angaben in % -

	Ost	West
Mehr als gerechter Anteil	3,3	8,4
Gerechter Anteil	33,0	59,5
Etwas weniger	50,1	27,6
Sehr viel weniger	13,6	4,5

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Die Daten zeigen noch immer eine erhebliche Differenz, wenngleich die Schere zwischen den Bewertungen der Ost- und Westdeutschen in den vergangenen Jahren kleiner geworden ist. 1992 gaben noch 82% der Ostdeutschen und 34% der Westdeutschen an, dass sie ihrer Meinung nach weniger als den gerechten Anteil an dem erhalten, was die Gesellschaft zu verteilen hat. 1996 meinten das 62% der Ostdeutschen und wiederum ein Drittel der Westdeutschen (der Wert für Westdeutschland ist seit Jahren relativ konstant, der für Ostdeutschland spiegelt durchaus die Verwerfungen im Zuge der Transformation wider). Betrachtet man die Altersgruppen in den jeweiligen Regionen, so bekommt man – mit Ausnahme derjenigen, die 60 Jahre und älter sind – eine seitenverkehrte Widerspiegelung der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“. Während in den alten Bundesländern in den Altersgruppen der 18- bis 29-Jährigen, der 30- bis 44-Jährigen und der 45- bis 59-Jährigen (Altersgruppen, die wesentlich gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse gestalten) jeweils etwa zwei Drittel der Meinung sind, dass sie einen gerechten Anteil oder sogar mehr erhalten und jeweils ein Drittel meint, weniger als den gerechten Anteil zu bekommen, verhält es sich in den neuen Bundesländern genau anders herum. Nur ca. ein Drittel der Befragten dieser Altersgruppen schätzt ein, mindestens einen gerechten Anteil zu bekommen und jeweils ca. zwei Drittel sagen, sie bekommen weniger, als ihnen zustünde. Der Anteil von Befragten, der sich in der Gesellschaft relativ depriviert<sup>278</sup> fühlt, ist also im Osten nahezu doppelt so hoch wie im Wes-

<sup>278</sup> Konzepten relativer Deprivation liegt die Annahme zugrunde, dass die Deutung von sozialen Situationen und Positionen unabhängig von der objektiven Lage aufgrund von sozialen Vergleichsprozessen erfolgt. Man unterscheidet zwischen egoistischer Deprivation (relative Benachteiligung innerhalb

ten. Es scheint plausibel, dass die zentrale Referenzgruppe für die Ostdeutschen die Bürger in den alten Bundesländern waren und sind, umgekehrt ist das sicher nicht der Fall.<sup>279</sup> Deprivationsgefühle können verschiedene Verhaltensreaktionen auslösen: Krankheit, Protest, Hinnahme, Verweigerung. Die Effekte reichen bis hin zu negativen Auswirkungen auf die Legitimität des politischen Systems.<sup>280</sup> Aber auch positive Effekte sind möglich: der Wunsch nach Verbesserung der eigenen Situation.

Das hohe Wohlstandsniveau Deutschlands bedeutet nicht, dass alle gleichstark an diesem Wohlstand partizipieren. Eine wesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Erwerbstätigkeit, die die Lebenschancen und das Lebensniveau des Einzelnen über die Realisierung eines entsprechenden Einkommens und damit verbunden eines bestimmten sozialen Status determiniert. Ob einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, hängt sowohl von den individuellen Präferenzen als auch von der Lage auf dem Arbeitsmarkt ab. In Ostdeutschland geht eine hohe Erwerbsneigung mit einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit einher. Die hier anzutreffende Arbeitsmarktsituation lässt aufgrund dauerhaft hoher Beschäftigungsdefizite auf Wohlfahrtsbeeinträchtigungen sowie auf Beeinträchtigungen im subjektiven Wohlbefinden schließen, die in erster Linie auf der Seite der Arbeitslosen zu vermuten sind; betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2000 hier doch 17,4%. Die Daten des ALLBUS zeigen aber kein einheitliches Bild dahingehend, dass man die schlechte Stimmung im Osten in erster Linie auf den hohen Anteil Arbeitsloser zurückführen könnte. Während die Untersuchungsergebnisse für die alten Bundesländer eine gewisse Strukturierung dahingehend erkennen lassen, dass aktuelle Arbeitslosigkeit höhere Anomie und stärkere Deprivationsgefühle hervorbringt als bei momentaner Erwerbstätigkeit, sind diese Differenzen in den neuen Ländern zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen deutlich geringer. Von den arbeitslosen Westdeutschen sind 43,5% der Meinung, dass sie ihren gerechten Anteil in der Gesellschaft erhalten. Ihre Zustimmung ist damit höher als die der erwerbstätigen Ostdeutschen, die bei 33,8% liegt. Stimmen in den alten Bundesländern 47% der Erwerbstätigen und 29% der Arbeitslosen der Aussage zu, dass die sozialen Unterschiede in Deutschland gerecht sind, so betragen die jeweiligen Anteile in Ostdeutschland 17,5% bzw. 15,6%. In Westdeutschland gibt es einen signifikanten Zusammenhang zwischen Erwerbsstaus und Demokratiezufriedenheit. 12,9% der Arbeitslosen sind hier mit der Demokratie unzufrieden, aber nur 5,5% der Erwerbstätigen. Die Werte für Ostdeutschland betragen 27,4% bzw. 20,3% und sind nicht signifikant. Es liegt die Vermutung nahe, dass die bessere wirtschaftliche Lage in den alten Bundesländern und die dort seit etwa 50 Jahren vorliegenden Erfahrungen mit Demokratie und sozialer Marktwirtschaft auch in (wirtschaftlich) schlechteren Zeiten die Identifikation der Bürger mit dem System nicht gravierend negativ verändern („wetterfeste Demokratie“). Die frühe Vereini-

---

der eigenen Gruppe) und kollektiver Deprivation (Benachteiligung der eigenen Gruppe im Vergleich zu anderen Gruppen).

<sup>279</sup> Ein Vergleich mit den Lebensbedingungen und der Einkommenssituation der Bevölkerung in anderen osteuropäischen Transformationsländern stand für die Ostdeutschen wohl zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion, was auch der speziellen Form der Transformation hier geschuldet sein könnte.

<sup>280</sup> Siehe auch *Falter* (1994).



gungsforschung brachte zunächst das Ergebnis, dass sich die Einstellungen Ost- und Westdeutscher zur Demokratie kaum unterscheiden. Spätere Analysen zeigen ein anderes Bild: Ostdeutsche betonen plebiszitäre Elemente stärker und erwarten mehr wohlfahrtsstaatliche Verpflichtungen (KAASE (2001), S. 136 ff). In der Demokratiezufriedenheit liegen die Bürger der neuen Länder nach ALLBUS-Daten ca. 30 Prozentpunkte hinter denen der alten Bundesländer. Für die unterschiedlichen Bewertungen zur Demokratie, aber auch zu anderen Einstellungsbereichen ist von Interesse, ob diese beobachteten Unterschiede eher auf die unterschiedliche Sozialisation oder eher auf die konkreten Erfahrungen des Vereinigungsprozesses zurückzuführen sind. Untersuchungen, die sich speziell dieser Problematik widmen, kommen zu dem Schluss, dass vor allem der Ablauf des Vereinigungsprozesses und die wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern (und weniger die des Einzelnen) als Erklärung in Frage kommen.<sup>281</sup>

Die oben getroffenen Aussagen zum höheren Anteil von Ostdeutschen mit Deprivationsgefühlen liefern einen ersten Hinweis darauf, dass es auf der Ebene der Einstellungen zu sozialer Gerechtigkeit – und damit im weitesten Sinne zu den Verteilungsprinzipien in der Marktwirtschaft – beträchtliche Differenzen in den Bewertungen durch Ost- und Westdeutsche gibt. Im Folgenden wird darauf ausführlicher eingegangen. Auch hier zeigt ein Vergleich zum Jahr 1994, dass der Annäherung in bestimmten Bereichen fortbestehende oder gar wachsende Unterschiede in anderen Bereichen gegenüber stehen. Von Bedeutung ist, dass wahrgenommene Gerechtigkeitsprobleme mit Verantwortlichkeitszuweisungen verbunden sind. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Ostdeutsche einen anderen Attributionsstil haben als Westdeutsche, der sich empirisch u. a. daran ablesen lässt, dass Ostdeutsche den Staat stärker in die sozial- und wirtschaftspolitische Pflicht nehmen wollen als Westdeutsche.<sup>282</sup> Das zeigt sich auch in den Daten von Tabelle 7-5. An zwei Beispielen aus dieser Tabelle soll exemplarisch ein Muster aufgezeigt werden, dass sich auch in anderen Itembatterien des ALLBUS häufig zeigt, u. a. bei den Statements zur deutschen Vereinigung. In beiden Regionen ist die Zustimmung der Arbeitslosen dazu, dass der Erfolg im Leben nicht nur von der eigenen Leistung abhängt, sondern auch von der Konjunktur und den Sozialleistungen des Staates, höher als die Zustimmung der Erwerbstätigen. Die Differenz beträgt in Ost und West jeweils ca. 12 Prozentpunkte. Der Zustimmungswert ist im Osten aber deutlich höher, er beträgt 84,2% bei den Arbeitslosen und 72,4% bei den Erwerbstätigen (im Westen 72,1% zu 59,4%). Ganz ähnlich verhält es sich mit der Anerkennung von Einkommensdifferenzen als Anreiz für persönliche Leistung. Arbeitslose und Erwerbstätige antworten hier faktisch gleich. Im Westen stimmen 60,9% der Arbeitslosen und 62,4% der Erwerbstätigen der Aussage zu, im Osten 45,9% bzw. 47%. Die Unterschiede liegen in dem hier betrachteten Zusammenhang also nicht in der Status- sondern in der Regio-

---

<sup>281</sup> So kommt Pollack zu dem Ergebnis, dass die geringe Demokratiezufriedenheit der Ostdeutschen sich weder durch ihre vermeintliche sozialistische Prägung noch durch die wirtschaftliche Lage des Einzelnen erklären lässt. Entscheidender ist nach seinen Befunden, ob man sich als Ostdeutscher sozial anerkannt fühlt und wie man die allgemeine wirtschaftliche Lage einschätzt. Vgl. *Pollack* (2000), S. 20.

<sup>282</sup> Sehr ausführlich wird dieses Thema diskutiert in *Schmitt, Montada* (Hrsg.) 1999, sowie bei *Lang, Pohl* (2000) und *Schröder* (2000).

nenzugehörigkeit. Das kann als Indiz dafür gesehen werden, dass es grundlegende Einstellungsunterschiede zwischen Ost und West gibt, die sich nicht vordergründig auf die schlechtere Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern reduzieren lassen, sondern dass es darüber hinaus noch andere Erklärungsfaktoren geben muss.

Tabelle 7-5:

Einstellungen zu sozialer Ungleichheit und zum Wohlfahrtsstaat<sup>a</sup>

- in % -

	Ost	West	Differenz <sup>b</sup> Ost/West	Ost	West	Differenz <sup>b</sup> Ost/West
	1994	1994		2000	2000	
a) Was man im Leben bekommt, hängt gar nicht so sehr von den eigenen Leistungen ab, sondern von der Wirtschaftslage, der Lage auf dem Arbeitsmarkt, den Tarifabschlüssen und den Sozialleistungen des Staates.	64,9	52,0	<b>12,9</b>	78,1	62,4	<b>15,7</b>
b) Das Einkommen sollte sich nicht allein nach der Leistung des einzelnen richten. Vielmehr sollte jeder das haben, was er mit seiner Familie für ein anständiges Leben braucht.	42,2	40,1	<b>2,1</b>	56,1	47,4	<b>8,7</b>
c) Nur wenn Unterschiede im Einkommen und im sozialen Ansehen groß genug sind, gibt es auch einen Anreiz für persönliche Leistungen.	44,2	62,2	<b>-18,0</b>	49,2	66,6	<b>-17,4</b>
d) Die Rangunterschiede zwischen den Menschen sind akzeptabel, weil sie im Wesentlichen ausdrücken, was man aus den Chancen, die man hat, gemacht hat.	34,5	57,6	<b>-23,1</b>	45,5	60,5	<b>-15,0</b>
e) Ich finde die sozialen Unterschiede in unserem Land im Großen und Ganzen gerecht.	11,6	45,7	<b>-34,1</b>	18,0	47,1	<b>-29,1</b>
f) Der Staat muss dafür sorgen, dass man bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein gutes Auskommen hat.	96,7	87,1	<b>9,6</b>	92,6	85,4	<b>7,2</b>
g) Alles in allem gesehen, kann man in einem Land wie Deutschland sehr gut leben.	79,9	93,4	<b>-13,5</b>	84,4	96,3	<b>-11,9</b>

<sup>a</sup> Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die dem jeweiligen Statement voll zustimmen oder eher zustimmen. – <sup>b</sup> In Prozentpunkten.

Quellen: ALLBUS 1994, 2000; Berechnungen des IWH.

Die in der Tabelle dargestellten Statements lassen sich mittels einer Faktorenanalyse zu zwei Dimensionen bündeln: die Einstellungen zum Egalitarismus und damit verbunden zum Etatismus (Staat soll mehr Gleichheit durchsetzen; Statement a, b, f) und Statements, die eine funktionalistische Haltung zu den Verteilungsergebnissen der Marktwirtschaft beschreiben (Statement c, d, e, g). Die größten Ost-West-Differenzen zeigen sich in dieser zweiten Dimension, vor allem bei der Bewertung der sozialen Unterschiede. Fast die

Hälfte der Westdeutschen findet sie gerecht, im Osten aber nicht einmal jeder sechste. In dieses Bild passt, dass 58,8% der Westdeutschen zustimmen, dass in der Bundesrepublik heute jeder die Möglichkeit hat, sich ganz nach seinen Begabungen und Fähigkeiten zu bilden, aber nur 25% der Ostdeutschen das so sehen. Sie gehen eher nicht von einer Chancengleichheit aus und empfinden soziale Unterschiede seltener als Westdeutsche als akzeptabel. Die Daten verweisen aber auch auf einen großen Teil von westdeutschen Befragten, die einer Intervention des Staates zustimmen und von ihm Unterstützungsleistungen einfordern, z. B. bei den Sozialleistungen. Eine Ausweitung der Sozialleistungen wünschen sich aber mit 21,4% nur etwa halb so viele westdeutsche wie ostdeutsche Befragte (46%). Das unterschiedliche Maß an Bereitschaft der Ost- und Westdeutschen, soziale Unterschiede hinzunehmen bzw. sie als persönliche Leistungsanreize zu sehen, die unterschiedlichen Vorstellungen über das, was gerecht ist, und auch die vermeintliche oder tatsächliche Deklassierung der Ostdeutschen scheint sich aber nicht in einer totalen Ablehnung der Bundesrepublik und ihrer Institutionen niederzuschlagen. Im Jahr 2000 sind 84,5% der Ostdeutschen der Meinung, dass es sich in Deutschland sehr gut leben lässt – trotz real existierender Unterschiede zwischen Ost und West auf der materiellen und auf der Einstellungsebene. Letztere sind mehr als „natürliche“ Unterschiede zwischen Regionen, denn sie reflektieren (als Ost- bzw. Westidentität) die politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen zum einen in der ehemaligen DDR, zum anderen in der Bundesrepublik und im wiedervereinigten Deutschland. Sie werden sich frühestens dann angleichen, wenn die latente Gefahr einer dauerhaften wirtschaftlichen Abkoppelung des Ostens von Wachstum und Beschäftigung – und damit auch von Wohlstand – gebannt ist, und wenn im Zuge dessen Ostidentität nicht mehr mit nostalgisch verbrämter Abgrenzungsidentität assoziiert bzw. als solche instrumentalisiert wird.

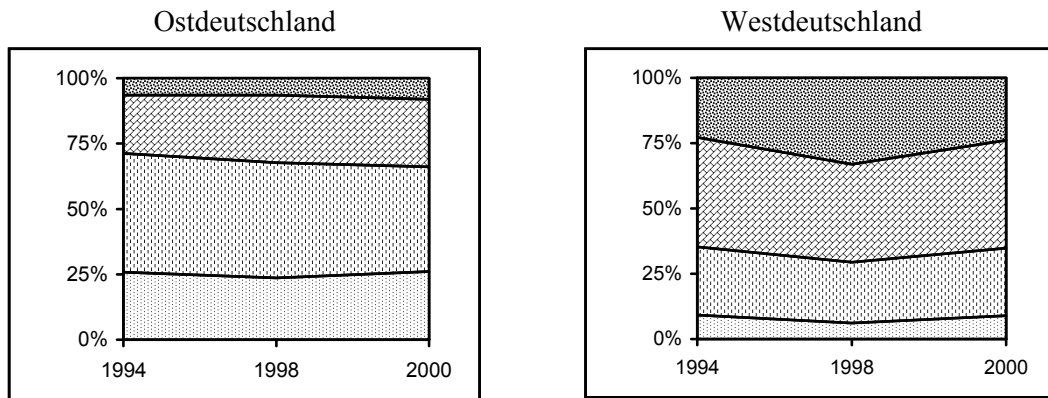
### *Fazit*

Zehn Jahre nach der Aufhebung der staatlichen Teilung lässt sich kein pauschalisierendes Urteil über den Stand dieses Prozesses abgeben. Für die ostdeutsche Bevölkerung stehen den Gewinnen in bestimmten Bereichen Verluste in anderen gegenüber. Die ostdeutsche Gesellschaft hat sich im vergangenen Jahrzehnt ausdifferenziert und ist der westdeutschen damit ähnlicher geworden. Die Angleichung der materiellen Lebensverhältnisse ist ein weites Stück vorangekommen. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor viel Trennendes zwischen Ost und West gibt, nicht nur auf der materiellen Ebene, sondern auch – und vor allem – auf der Einstellungsebene. Zum Teil sind diese Differenzen systembedingte Nachwirkungen, resultieren aus den jahrzehntelangen unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen und -bedingungen, zum Teil resultieren sie auch aus den Erfahrungen des Vereinigungsprozesses. Exemplarisch seien hier nur die unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen Ostdeutscher und Westdeutscher genannt, die Unterschiede in den Einstellungen zum Staat und zu den Erwartungen, die man an ihn hat. Dennoch sind die Ostdeutschen in der Bundesrepublik angekommen und ein Zurückrollen der Verhältnisse steht nicht zur Debatte. Für eine weitere Gestaltung der deutschen Einheit sind ökonomische Anstrengungen allein wohl nicht ausreichend. Ein vorurteilsfreies „Aufeinanderzugehen“ aller Beteiligten scheint darüber hinaus einen bedeutsamen Beitrag leisten zu können.

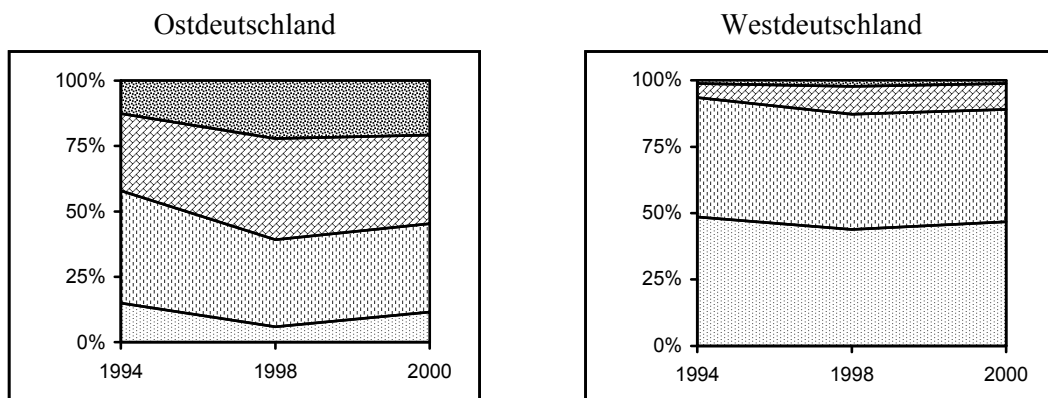
Abbildung 7-1:

Einstellungen zur deutschen Vereinigung

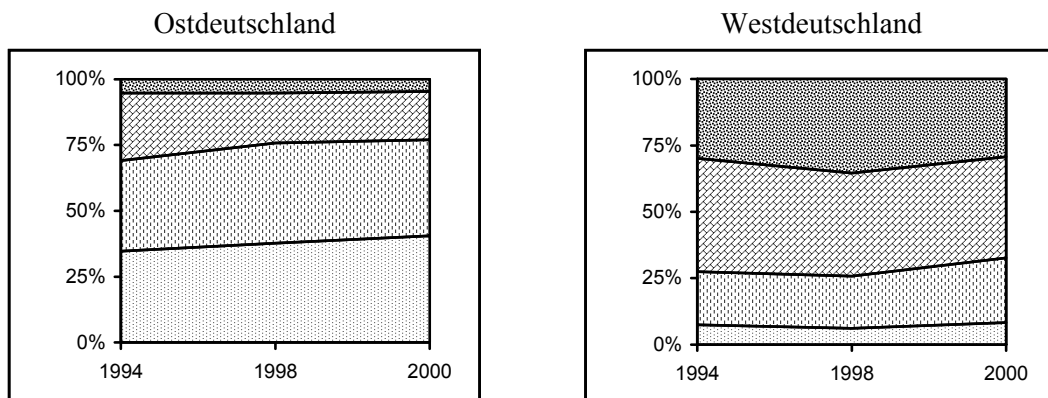
a) Die Bürger in den alten Bundesländern sollten zu mehr Opfern bereit sein, um die Lage der Bürger in den neuen Bundesländern zu verbessern.



b) Die Bürger in den neuen Bundesländern sollten mehr Geduld zeigen, was die Verbesserung ihrer Lage betrifft.

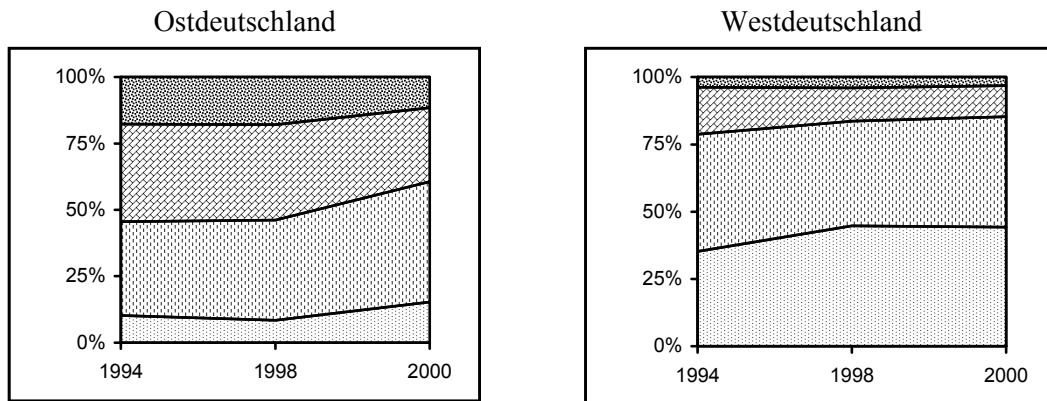


c) Die Wiedervereinigung hat für die Bürger in den alten Bundesländern mehr Vorteile als Nachteile gebracht.

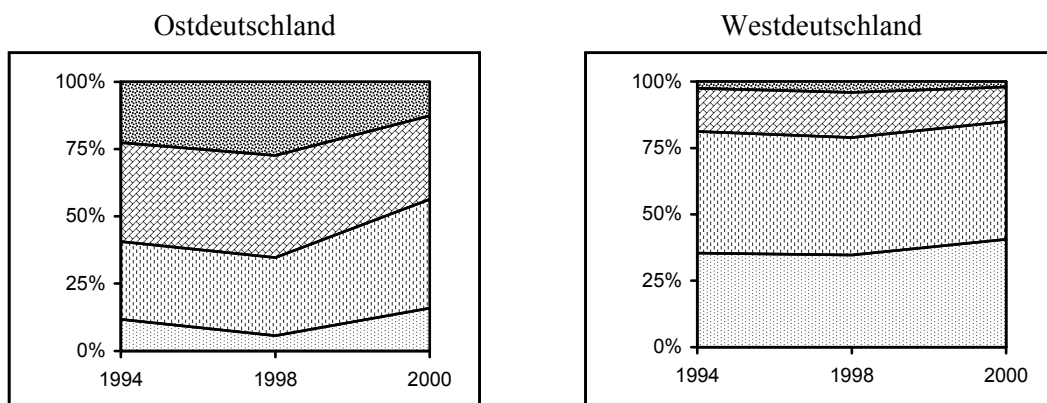


■ stimme überhaupt nicht zu   ■ stimme eher nicht zu   ■ stimme eher zu   ■ stimme voll zu

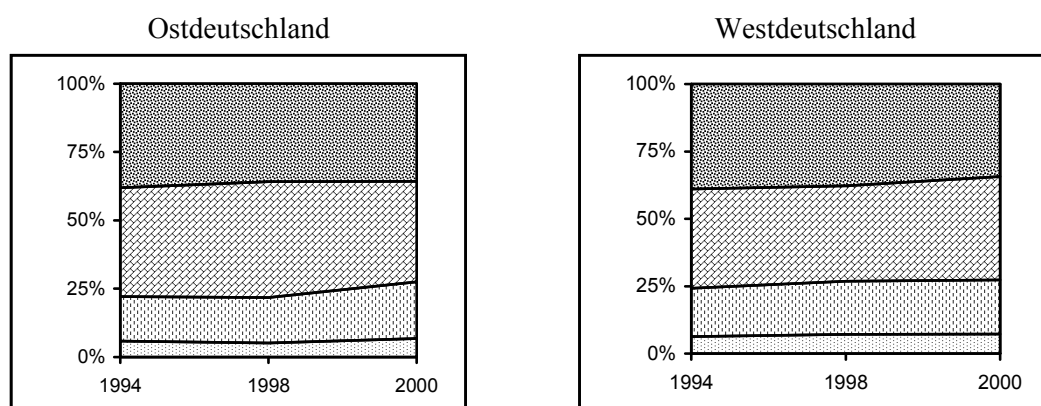
d) Die Wiedervereinigung hat für die Bürger in den neuen Bundesländern mehr Vorteile als Nachteile gebracht.



e) Was aus den Menschen in den neuen Bundesländern wird, hängt im Wesentlichen davon ab, was sie zu leisten bereit sind.

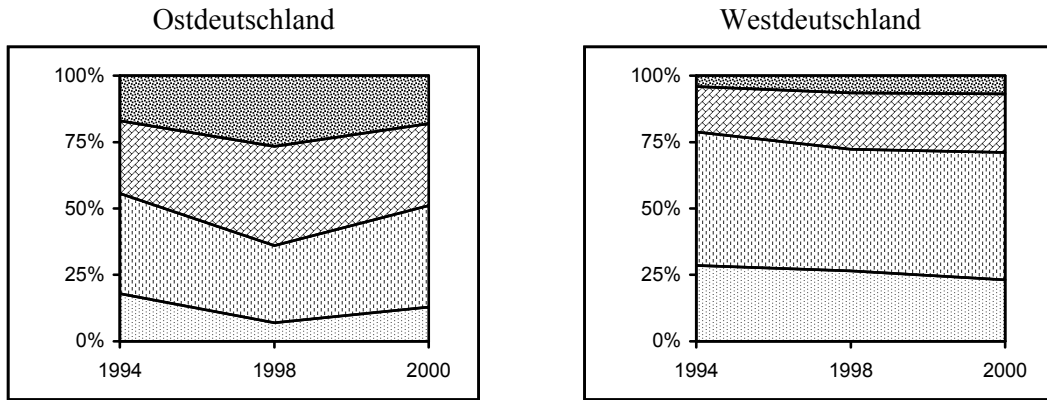


f) Die Bürger im anderen Teil Deutschlands sind mir in vielem fremder als die Bürger anderer Staaten.

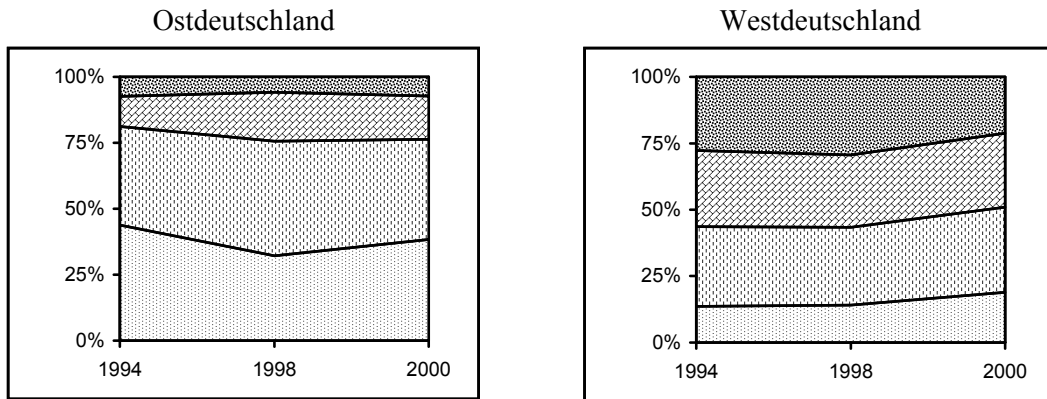


stimme überhaupt nicht zu
  stimme eher nicht zu
  stimme eher zu
  stimme voll zu

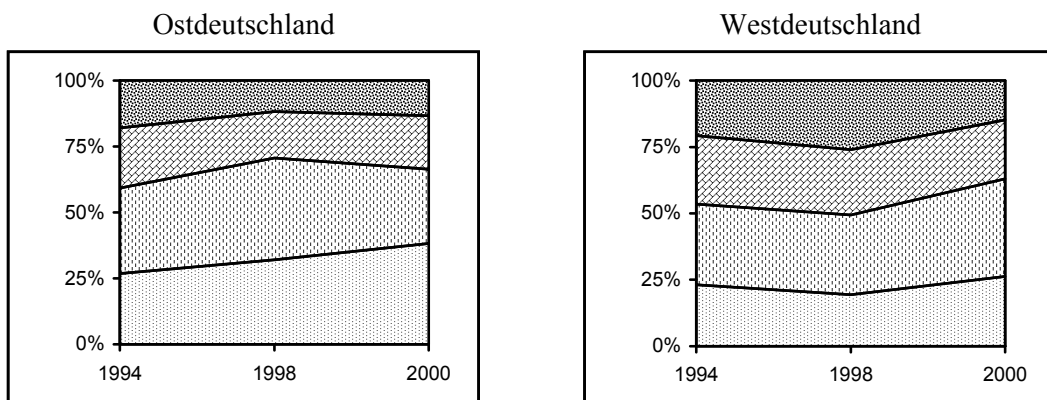
g) Viele Bürger in den neuen Bundesländern sind dem Leistungsdruck in einer freien Marktwirtschaft nicht gewachsen.



h) Der Sozialismus ist im Grunde eine gute Idee, die nur schlecht ausgeführt wurde.



i) Man sollte endlich aufhören danach zu fragen, ob jemand während des alten DDR-Regimes für die Stasi gearbeitet hat.



■ stimme überhaupt nicht zu   ■ stimme eher nicht zu   ■ stimme eher zu   ■ stimme voll zu

Quellen: ALLBUS 1994, 1998, 2000; Berechnungen des IWH.

## 8. Wirtschaftspolitische Überlegungen zum Aufbau Ost

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

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

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

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

### ***Regionale Wachstumsbedingungen berücksichtigen***

Wie die Analyse gezeigt hat, gibt es in Ostdeutschland eine durchaus erhebliche räumliche Differenzierung der Wirtschaftskraft und regional unterschiedliche Problemlagen.

Und aller Voraussicht nach werden sich die räumlichen Disparitäten noch vertiefen: Es gibt periphere, dünn besiedelte Regionen (weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, das nördliche Sachsen-Anhalt), deren Entwicklungsperspektiven eher ungünstig sind; es finden sich aber auch Regionen mit guten Wachstumsvoraussetzungen (die sächsischen Agglomerationszentren und etwa Berlin und sein Umland). Bislang haben es aber diese Gebiete, wie der Bericht zeigt, noch nicht hinreichend geschafft, ihre Wachstumspotenziale auszuschöpfen.

Nach Ansicht der Institute kommt es angesichts dieses Befunds darauf an, die regional unterschiedlichen Wachstumsperspektiven noch stärker zu beachten als dies in der Vergangenheit geschehen ist. Benötigt werden realisierbare regionale Entwicklungskonzepte, auf die Maßnahmen des „Aufbau Ost“ auszurichten sind. Diese müssen die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, können also nicht allein „von oben“ (etwa vom Land) vorgegeben werden. Sie sollten aber mit regionalpolitischen Gesamtvorstellungen in Übereinstimmung gebracht werden.

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

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



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

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

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

Und es gilt nach wie vor, günstige Rahmenbedingungen für solche wirtschaftlichen Aktivitäten zu schaffen, die dazu beitragen, die ostdeutsche Wirtschaft besser in die überregionale Arbeitsteilung einzubinden.

### ***Vorrang für Standortpolitik***

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

Als eines der gravierendsten Standortdefizite der neuen Länder wird eine in vielen Regionen unzureichend ausgebaute *Verkehrsinfrastruktur* angesehen. Durch den Solidarpaket II sind zwar Festlegungen getroffen, Mittel für Investitionen der Länder und Kommunen bereitzustellen, allerdings gestreckt über einen Zeitraum bis 2019. Dieser Zeitraum erscheint im Hinblick auf das Ziel, die angebotsseitigen Wachstumsbedingungen in Ostdeutschland zu verbessern, als zu lang. Häufig wird daher gefordert, Investitionen vorzuziehen. Dies bedarf jedoch zuvor einer Klärung wichtiger Fragen, wie z. B. Evaluationskriterien zur Prioritätensetzung, zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und zur Finanzierung der Vorhaben.

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

In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Bedeutung der Kommunen für den Ausbau der Infrastruktur hinzuweisen, denn ein Großteil der noch vorhandenen Infrastrukturdefizite – wie sie in Vorbereitung der Solidarpaket-II-Verhandlungen quantifiziert

worden sind – steht in der Baulast der Städte und Gemeinden. Gleichzeitig zeigt dieser Bericht, dass gerade deren Finanzsituation besonders angespannt ist. Die Länder sollten deshalb dafür sorgen, dass ihren Kommunen hinreichende Mittel zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionsvorhaben zufließen. Wenn sie das nicht tun, könnte sich das für die Länder bitter rächen, denn dann laufen sie Gefahr, im Wettbewerb der Regionen zurückzufallen. Gefordert ist aber auch der Bund, so mit Blick auf die Erweiterung des Bundesfernstraßennetzes. Hinsichtlich der Finanzierung gilt auch hier, dass Einsparmöglichkeiten im Bundeshaushalt genutzt werden sollten, so bei Subventionszahlungen oder bei sozialen Leistungen. Im Ganzen wird es aber um so leichter fallen, Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, wenn es gelingt, durch eine Verbesserung der Wachstumsbedingungen die wirtschaftliche Dynamik in ganz Deutschland zu steigern. Denn dann könnten zusätzliche Steuereinnahmen für vermehrte Investitionen genutzt werden. Auch hieran zeigt sich, dass der „Aufbau Ost“ nicht isoliert gesehen werden kann, sondern in einen gesamtdeutschen Rahmen einzubetten ist.

Skepsis ist hingegen gegenüber der Durchführung solcher Infrastrukturinvestitionen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angebracht, wie es im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen ist. Nicht einzusehen ist, dass für diese Aufgabe Beitragseinnahmen der Versicherungsgemeinschaft verwendet werden sollen. Was schon in der Vergangenheit nicht selten aus dem Auge verloren wurde: Der „Aufbau Ost“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, was eher für eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen spricht. Ohnehin sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu diesem Zweck ordnungspolitisch problematisch, denn ein großer Teil der bei diesen Maßnahmen erbrachten Leistungen kann auch – und besser – auf dem Markt angeboten werden. Im übrigen: Indirekt könnte die Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von solchen Aufgaben auch deswegen zu vermehrter – und zwar regulärer – Beschäftigung beitragen, weil dann die Lohnnebenkosten in ganz Deutschland gesenkt werden könnten.<sup>283</sup>

Zweiter wichtiger Bestandteil eines Konzepts zur Verbesserung der Angebotsbedingungen ist die *Qualifizierung* der Beschäftigten – und, noch bedeutsamer, der nachwachsenden Generation. Der heute noch bestehende Vorteil der neuen Länder bei der Verfügbarkeit von Fachkräften wird nicht von Dauer sein, denn schon in wenigen Jahren werden die Belegschaften in den Betrieben überaltert sein, vor allem weil aufgrund des Geburteneinbruchs zu Beginn der neunziger Jahre bald Auszubildende und etwas später dann Fachkräfte Mangelware sein werden. Besorgniserregend ist deshalb die hohe Zahl von Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen,<sup>284</sup> und die hohe Zahl von Jugendlichen, die – sei es betrieblich oder sei es außerbetrieblich – nicht hinreichend

---

<sup>283</sup> Inwieweit spezifische beschäftigungsschaffende Maßnahmen, z. B. zur Instandhaltung und Verbesserung der innerstädtischen Infrastruktur, die zugleich der zielgruppenorientierten Beschäftigung von Arbeitslosen dienen, in diesem Zusammenhang sinnvoll sind und wie sie gegebenenfalls effizient ausgestaltet werden sollen, wird von den Instituten im nächsten Bericht näher analysiert.

<sup>284</sup> Der Anteil der (deutschen) Schulabgänger ohne Abschluss liegt in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 9 und 12% und damit über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Vgl. Lang, C.: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss: Anteil weiter gestiegen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2002.

oder sogar mit Blick auf die künftige Nachfrage fehlqualifiziert werden. Sowohl Staat als auch Unternehmen sind hier in der Pflicht. Die Unternehmer müssen mehr Sensibilität für die sich abzeichnenden Probleme entwickeln, und verstärkt berufliche Erstausbildung und Weiterbildung betreiben. Sie sollten zudem auch Jugendlichen nach abgeschlossener Berufsausbildung eine Beschäftigungsperspektive bieten, denn vielen dieser Jugendlichen fällt es schwer, auf einen Arbeitsplatz zu wechseln. Der öffentlichen Hand obliegt es, etwa durch Investitionen in die Schulen und Hochschulen oder durch Fortbildung und Verjüngung des Lehrpersonals sowie durch Modernisierung der Lehrpläne, die Ausbildung junger Menschen zu verbessern. Auch hier sind vor allem die Länder gefordert. Wichtig ist darüber hinaus, Jugendlichen eine betriebliche Ausbildung zu ermöglichen, durchaus auch durch Vermittlung auf Ausbildungsplätze im Westen Deutschlands. Die Sorge, dass damit den neuen Ländern die jungen Menschen auf Dauer abhanden kommen könnten, ist zwar kurzfristig berechtigt, langfristig aber dürfte es bei zunehmendem Fachkräftemangel und verbesserter Wirtschaftslage in Ostdeutschland zur Rückwanderung kommen – und aus Sicht der jungen Menschen ist es allemal besser, im Westen eine qualifizierte Ausbildung zu erhalten, als im Osten eine nicht bedarfsgerechte Ausbildung (zum Beispiel in baunahen Berufen) zu absolvieren oder gar arbeitslos zu sein.

Ein dritter standortrelevanter Faktor sind die *Arbeitskosten*. Zwar haben sie sich in Ostdeutschland im Laufe des letzten Jahre immer mehr den wirtschaftlichen Möglichkeiten angepasst, und in manchen Teilen der Wirtschaft sind sie von einem früher gravierenden Standortnachteil mittlerweile zu einem Standortvorteil geworden. Auch zukünftig ist es erforderlich, dass sich die Lohnpolitik an den Verteilungsspielräumen ausrichtet und nicht die Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau zur Leitlinie erhebt. Um so problematischer ist es, dass seitens der Politik eine rasche Lohnangleichung für den öffentlichen Dienst – der bei den Effektivverdiensten bereits die Vorreiterrolle übernommen hat – versprochen wird. Zum einen weckt das bei den Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbereichen entsprechende Erwartungen. Zum anderen ist zu befürchten, dass sich die Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften hin zu den Personalausgaben und somit zu Lasten der nach wie vor dringend erforderlichen Investitionen verschieben. In diesem Sinne kontraproduktiv könnte sich, so steht zu befürchten, das vorgesehene Tarifreuegesetz auswirken, wenn es keine grundlegenden Änderungen gibt, denn auch dadurch würden sich die Investitionen der öffentlichen Hand verteuern. Zudem wird der Wettbewerb insbesondere zuungunsten ostdeutscher Anbieter eingeschränkt, die nicht mehr ihre Arbeitskostenvorteile bei öffentlichen Aufträgen in den alten Bundesländern ausspielen können.<sup>285</sup>

Die Institute vertreten allerdings nicht die Auffassung, dass Ostdeutschland als Ganzes dauerhaft ein Niedriglohngebiet – im Vergleich zu den alten Bundesländern – bleiben wird. Mittel- bis langfristig wird sich auch hier, wenn auch nicht in allen Regionen gleichermaßen, eine Produktionsstruktur herausbilden, die hohe Einkommen zu generieren

---

<sup>285</sup> Die empirischen Auswirkungen des Tarifreuegesetzes sind erst später zu analysieren. Die Institute werden dies im nächsten Bericht aufgreifen.

in der Lage ist. Zudem ist angesichts der demografischen Entwicklung zu erwarten, dass sich in nicht allzu ferner Zukunft größere Knappheiten auf der Seite des Arbeitsangebots einstellen werden. Schon die Ergebnisse dieses Berichts zeigen, dass es bereits jetzt Betriebe gibt, denen es schwer fällt, die benötigten Fachkräfte zu finden.

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

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

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

Nach Ansicht der Institute sollte dieser Weg der Deregulierung fortgesetzt werden. So sollte etwa die Handwerksordnung generell auf den Prüfstand gestellt werden, steht sie

noch der Dynamik bei Unternehmensgründungen im Wege.<sup>286</sup> Dies könnte dazu beitragen, die immer noch vorhandene Unternehmenslücke in Ostdeutschland zu verkleinern.

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

### ***Wirtschaftsförderung: Interventionismus vermeiden***

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

---

<sup>286</sup> Dies ist in den früheren Anpassungsberichten der Institute (DIW, IfW, IWH) immer wieder hervorgehoben worden. Auch die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten 2001 eine grundlegende Reform der Handwerksordnung und insbesondere die Abschaffung der Meisterqualifikation als bindende Voraussetzung für die selbständige gewerbliche Ausübung eines Handwerks angemahnt. Vgl. hierzu auch den Aufsatz von Helmut Schmidt „Ein Paukenschlag für den Osten“, DIE ZEIT vom 04.10.2001, wieder abgedruckt in Deutsche Nationalstiftung, IWH, „Die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer“, Hamburg 2002.

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

Bereits an dieser Stelle ist aber auf eine Fehlentwicklung hinzuweisen, nämlich auf die in jüngster Zeit zunehmende Neigung zu Interventionen zugunsten solcher Unternehmen, die von Schließung bedroht sind – oder allgemeiner: auf die Neigung zu verstärkten industriepolitischen Eingriffen. Eine Rechtfertigung hierfür gibt es selbst dann nicht, wenn Arbeitsplätze in großem Umfang abgebaut zu werden drohen oder früher gewährte Fördermittel verloren sind, denn es gehört zum Wesen einer Marktwirtschaft, dass Betriebe, die sich am Markt nicht behaupten können, mit ihrer Schließung sanktioniert werden.<sup>287</sup> Wettbewerbsfähigkeit können Unternehmen nur erreichen, wenn Wettbewerb auch zugelassen wird. Ganz abgesehen davon sind solche Interventionen zu meist stark selektiv, da große Betriebe eher als kleine auf derartige Hilfen hoffen können.

### ***Mehr Markt in der Wohnungspolitik***

Besonderes Augenmerk haben die Institute in diesem Bericht auf die Entwicklung im Wohnungswesen gelegt. In diesem Bereich hat die Politik in der Vergangenheit Fehlentwicklungen Vorschub geleistet, die nun erneut wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf auslösen. Die Wohnungspolitik der Vergangenheit hat dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an Wohnungen entwickelt hat. So wurde Mitte der neunziger Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen.

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

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten ließe sich durchaus mit der Internalisierung externer Effekte des Leerstands rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine

---

<sup>287</sup> Abgesehen davon sind mit dem neuen Insolvenzrecht die Möglichkeiten verbessert worden, rentable Unternehmensteile auch aus einer Insolvenz heraus fortzuführen.

sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren. Die Herstellung eines Marktausgleichs allein ist kein hinreichender Grund für Subventionen. Die Subventionierung von Wohnungsabrissen durch Steuergelder birgt – ebenso wie die Entlastung von Wohnungsunternehmen im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilferecht – die Gefahr, dass die unvermeidliche Korrektur einer ursprünglich zu optimistisch ausgelegten und nicht an der Verminderung des strukturellen Leerstands orientierten Wohnungspolitik dazu beiträgt, eine ohnehin bestehende Subventionsmentalität aufrechtzuerhalten. Der Staat ist dort – und nur dort – gefordert, wo es sich um Wohnungsgesellschaften handelt, die nach der Wende mit einem Wohnungsbestand ausgestattet wurden, für den es keine Nachfrage mehr gibt (DDR-Altlasten).

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

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

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



### ***Noch einmal: Die Leitlinie ist Angebotspolitik***

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

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

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

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

Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH

Hausanschrift: Delitzscher Straße 118, 06116 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 16 02 07, 06038 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53 - 60, Telefax: (03 45) 77 53 820

ISBN 3-930963-78-7